



Institute for European
Analysis and Policy

Il rapporto Draghi: non sprecare una grande opportunità

Riccardo Perissich

Policy Brief 12/2024

18 settembre 2024

Il rapporto Draghi: non sprecare una grande opportunità

Riccardo Perissich

Non credo che sia frequente, se non per obbligo professionale, arrivare alla fine di un testo molto complesso di circa quattrocento pagine sulla politica industriale dell'Europa. Consiglio invece la lettura completa del rapporto di Mario Draghi; se non altro per correggere alcuni messaggi fuorvianti che emergono dalle presentazioni giornalistiche e che si sono poi tradotti in troppo affrettate reazioni politiche.

Per cominciare, malgrado il tono volutamente drammatico e a volte perentorio con tanto di riferimento a una "sfida esistenziale", il contenuto non è particolarmente rivoluzionario né nell'analisi, né nelle proposte. L'analisi del crescente divario di crescita, competitività, innovazione e produttività fra l'Europa e i suoi principali concorrenti, America e Cina, è ormai da tempo largamente condivisa. Il rapporto contiene tuttavia messaggi sempre utili per gli operatori europei, come il richiamo che non ha molto senso produrre innovazione se poi non si creano le condizioni per la sua diffusione sul mercato. Anche le proposte, salvo alcune eccezioni, non sono particolarmente nuove anche se alcune di esse non raccolgono un consenso unanime. In alcuni casi si ritrovano già in proposte formulate dalla Commissione Europea o adombrate nelle prime dichiarazioni programmatiche di Ursula von der Leyen (UVDL); altre emergono dal dibattito degli ultimi mesi, per esempio nel precedente rapporto sul completamento del mercato unico presentato da Enrico Letta. Disporre di un testo che con una prosa chiara presenta in modo coerente l'insieme dell'analisi della sfida che dobbiamo affrontare, delle sue cause e anche dei possibili rimedi, costituisce invece una novità. Certo, è sempre possibile indicare altre questioni che sarebbe stato utile trattare, ma è innegabile che tutte le vere priorità sono esposte con lucidità.

Un altro indubbio pregio del rapporto è di avere stabilito con chiarezza e senza pregiudizi ideologici un giusto equilibrio fra gli obiettivi di decarbonizzazione che l'Europa si era data all'inizio del primo mandato di UVDL e la necessità di mantenere la competitività dell'economia europea; una competitività che è condizione per raggiungere i tassi di crescita senza i quali né la pace sociale, né le risorse finanziarie necessarie alla transizione saranno disponibili. Un equilibrio, quello fra crescita e transizione climatica, che era stato dato troppo per scontato nella precedente legislatura, al punto di rendere fragile il consenso politico di un elettorato "più preoccupato dalla fine del mese che dalla fine del mondo". La svolta delineata era del resto anticipata nelle prime dichiarazioni programmatiche di UVDL al momento della sua riconferma ed è coerente con il risultato delle recenti elezioni per il Parlamento Europeo. Il rapporto di Draghi le dà la sostanza di un disegno coerente.

800 miliardi all'anno

Di fronte alla complessità dell'analisi, è un vero peccato che molte presentazioni che sono state fatte del rapporto si riassumano in una formula semplice: per ristabilire la competitività dell'Europa ci vorranno circa 800 miliardi annui di investimenti, 4% del PIL ovvero il doppio del piano Marshall, che dovranno essere almeno in parte coperti da nuovi massicci prestiti europei sul mercato. Un simile riassunto del messaggio non

poteva non provocare il riflesso pavloviano di una forte reazione di rigetto da parte di alcuni responsabili tedeschi ma non solo.

L'ultima cosa di cui l'Europa ha bisogno è uno scontro ideologico fra keynesiani e rigoristi e non è certo questo il messaggio di Draghi. Il suggerimento, peraltro non cifrato, che una parte dell'investimento richiesto possa essere finanziata in modo più efficiente in comune, arriva alla fine di un'analisi molto complessa sulle misure da prendere. Del resto la logica del ragionamento suggerisce che questo finanziamento congiunto non avrebbe molto senso se prima non si realizzano alcune condizioni, di cui le più importanti sono por fine alla frammentazione delle misure nazionali, completare il mercato interno e rivedere le priorità e i metodi di erogazione del bilancio dell'UE. Soprattutto, si deduce dall'analisi di Draghi che non ha senso parlare di finanziamento comune se prima non si è progredito verso l'unificazione del mercato dei capitali e del completamento dell'unione bancaria (priorità già contenuta nel rapporto Letta), con una revisione dell'applicazione da parte della Commissione delle regole di tutela della concorrenza, e alcune conseguenze da trarre in materia di politica commerciale; senza trascurare il fattore chiave della disponibilità di capitale umano adatto alla sfida. Per quanto riguarda la tutela della concorrenza, chi ha praticato un po' la DG COMP della Commissione Europea, sa che alcune delle proposte susciteranno discussioni e controversie, ma non contengono nulla di veramente radicale; se mai un'interpretazione evolutiva di pratiche in atto, all'eccezione forse della proposta di non limitarsi a rimedi "ex ante" nell'esame dei progetti di concentrazione delle imprese, per prevedere in alcuni casi anche rimedi "ex post".

La dimensione internazionale e in particolare la politica commerciale sono trattati in modo spesso indiretto. Il rapporto assume pienamente l'impatto dei nuovi fattori geopolitici nella definizione delle priorità e degli strumenti della politica industriale. L'opportunità di collaborare con i nostri alleati, in seno al G7 e oltre in materia di riorganizzazione delle filiere di produzione e delle materie prime critiche, è accennata ma non approfondita. Traspare, ma non è argomentato, un certo scetticismo quanto alle prospettive del CBAN, il meccanismo di compensazione alle frontiere previsto dalla normativa europea per limitare gli effetti distorsivi delle importazioni che non rispettano le disposizioni europee in materia di contenuto di CO₂. È però riaffermata l'intenzione di inserire negli accordi commerciali clausole che obbligano i paesi emergenti a seguire l'esempio europeo nelle politiche di decarbonizzazione; un approccio che rischia però di essere spesso velleitario e nascondere altri disegni protezionisti. L'accusa di protezionismo che è stata rivolta al rapporto, è comunque eccessiva. L'approccio è in generale pragmatico e contiene l'invito a non illudersi di poter stimolare tecnologie di decarbonizzazione per cui l'Europa ha già "perso l'autobus" bloccando le importazioni di concorrenti, per esempio cinesi, più efficienti. Dietro questa problematica c'è un aspetto che il rapporto non tratta: le implicazioni del divario concettuale e politico nelle politiche di decarbonizzazione dell'Europa e degli USA. Un mix di regolazione e di tassazione del CO₂ da parte europea, un ricorso massiccio agli incentivi pubblici da parte americana. Si può discutere a lungo sulla bontà dei due approcci. Resta il fatto che la politica americana, anche se forse più dispendiosa e meno razionale, si rivela più efficace nell'attrarre investimenti anche europei.

Il dilemma delle regole

Ciò ci conduce a considerare quello che mi sembra essere il cuore del rapporto: il sistema di regole che l'Europa si è data. Pur senza smentire l'importanza a volte pionieristica della regolazione europea, il rapporto non si sottrae alle critiche di un'eccessiva burocrazia e di una forse eccessiva pratica del "principio di precauzione", che comporta un'implicita avversione al rischio con effetti negativi sull'innovazione. L'analisi delle cause è precisa e senza concessioni. Comprende per esempio l'effetto della confusione creata da regole decise in ambiti diversi, della applicazione divergente e spesso ridondante (gold plating) delle direttive da parte degli stati membri, della mancanza di coordinamento delle autorità nazionali preposte alla regolazione. A questo

proposito, il rapporto indica la strada di coniugare una spinta alla centralizzazione delle funzioni regolatorie, per esempio in materia di economia digitale e di funzionamento del mercato dei capitali, con un invito ad alleggerire sistematicamente e in tutti i settori il peso della regolazione al fine di renderla più compatibile con le esigenze di competitività. Anche in questo caso, un approccio già adombrato da UVDL nelle sue prime dichiarazioni programmatiche.

Il “cosa” e il “come”

A prescindere dalle critiche che non sono mancate, per esempio a proposito dei finanziamenti comuni, anche i vasti consensi con cui il rapporto è stato accolto sono stati spesso accompagnati da una certa dose di scetticismo sulla possibilità che tutto ciò diventi realtà. Le cause sono note: una certa morosità diffusa nella società europea di fronte agli effetti della pandemia, alla sempre più turbolenta situazione internazionale e alla crescita di movimenti populistici, la debolezza politica di alcuni governi importanti come quelli francese e tedesco, la pesantezza e le insufficienze del sistema istituzionale dell'UE spesso incapace di superare gli egoismi nazionali.

Il rapporto tratta, sia pure in modo sommario, il problema della “governance” necessaria. Auspicare un'estensione del voto a maggioranza è in un simile contesto quasi rituale, assieme alla consapevolezza che non è ora il momento di una revisione del trattato. L'auspicio è quindi accompagnato da un approccio più pragmatico che consiste nel progredire se necessario fra un numero più limitato di paesi. Molta attenzione è invece dedicata alla necessità di rendere più rapide ed efficaci e meglio coordinate le procedure esistenti; le proposte di nuove procedure di coordinamento sono numerose al punto di far temere a tratti che conducano a un aumento della burocrazia che si vorrebbe combattere. È in questo contesto che si situano le proposte, in generale molto bene argomentate, di maggiore centralizzazione delle decisioni. È significativa, anche se presente in altre iniziative recenti della Commissione, la proposta riferita a più di un settore di usare un certo grado di centralizzazione delle commesse pubbliche a fini di politica industriale.

A questo punto si pone il problema di che seguito dare al rapporto. L'ambizione di farne una specie di “programma di governo” della prossima legislatura è probabilmente illusoria. L'UE non è nelle condizioni politiche e non ha le strutture istituzionali adatte per dotarsi di un simile programma di governo. Il parallelo sarebbe con il programma di completamento del mercato unico promosso negli anni '80 da Jacques Delors, ma era un progetto, pur nella sua ambizione, di portata più limitata e meno intrusivo di alcuni aspetti importanti della sovranità nazionale. Del resto, la stessa natura del programma delineato da Draghi non si presta ad un accordo globale. Si tratta di un progetto di politica industriale, che giustamente Draghi suddivide in una decina di settori prioritari, ognuno dotato di caratteristiche ed esigenze proprie. Le proposte e i relativi negoziati dovranno essere quindi specifici e articolati per settore. Anche per quanto riguarda i temi “orizzontali” individuati nel rapporto (promozione dell'innovazione e del capitale umano, regolazione, finanziamento), ogni settore avrà esigenze proprie. Ciò che è necessario, adatto e possibile in materia di difesa è per definizione diverso da ciò che riguarda l'energia o l'economia digitale. Dimostrare la necessità delle misure proposte secondo i meriti propri di ciascuna sarà particolarmente importante se si vuole ottenere consenso su proposte di finanziamenti comuni. L'esperienza del NGEU e dei ritardi italiani invita a pensare che il consenso non potrà basarsi su considerazioni di solidarietà, ma avrà bisogno della dimostrazione della sua utilità per rendere l'investimento più produttivo e meno costoso. Certo, dovrà essere conservata una coerenza d'insieme; questo è soprattutto compito della Commissione. Se vuole prendere sul serio il rapporto come base per il suo nuovo mandato, deve organizzare la sua struttura di conseguenza. Le indicazioni fornite da UVDL sui portafogli dei Commissari e le missioni dei vice-presidenti sembrano andare in questo senso. Ma tutto dipenderà dalla messa in opera.

Il problema principale è invece quello di come superare il pessimismo diffuso e dimostrare che il progetto è realistico e fattibile. Da questo punto di vista ci sono forse due insegnamenti che si possono trarre dall'esperienza già citata del progetto di Delors; entrambi riguardano la necessità di superare la naturale reticenza dei governi a cedere sovranità e a rinunciare ai propri istinti protezionisti nel timore che altri approfittino delle aperture. Ogni progetto complesso implica priorità, ma spesso si trascura il fatto che le sequenze temporali delle iniziative sono a volte più importanti. Per dare credibilità a un progetto è spesso utile realizzare al più presto successi, anche modesti, mostrare che il progresso è possibile. Nulla crea fiducia e tacita i pessimisti come la percezione del movimento. Raggiungere accordi semplici, costituisce una premessa per impostare negoziati più complessi. Eliminare i vincoli legati alla normativa ESG che rallentano i finanziamenti dell'industria della difesa è sicuramente meno arduo che rivedere la normativa relativa alle collaborazioni dell'industria militare, ma servirebbe a creare fiducia per obiettivi più ambiziosi. Lo stesso è vero in tutti i settori. Principi analoghi valgono anche per i processi di decisione. Realizzare intese credibili e virtuose fra un numero limitato di paesi, può essere un mezzo molto efficace per dimostrare che i veti sono un'arma spuntata.

Il secondo insegnamento che si può trarre dall'esperienza del progetto di Delors è che nulla sarebbe stato possibile senza un sostegno massiccio da parte dell'industria europea. Senza di esso, le reticenze degli stati non sarebbero state superate. A sua volta il sostegno attivo da parte del mondo delle imprese aumentò e si rafforzò quando si vide che la Commissione riusciva a realizzare dei risultati. Lo stesso circolo virtuoso sarebbe necessario oggi e permetterebbe di affrontare con più fiducia anche questioni come l'unificazione del mercato dei capitali e del finanziamento comune con emissione di nuovo debito europeo che sembrano al momento insormontabili. Questa dovrebbe essere una delle preoccupazioni maggiori della Commissione. Del resto, trattandosi di un'operazione di politica industriale, il successo non si misurerà in base al numero di decisioni prese dai poteri pubblici, ma dagli effetti sulla capacità d'innovazione e sulla produttività dell'industria europea, nonché sui progressi del consolidamento transnazionale giudicato necessario dal rapporto di Draghi. Non dimentichiamo che il successo dell'operazione voluta da Delors fu in gran parte dovuto al fatto che le imprese, una volta acquisita fiducia nei processi politici, cominciarono ad anticiparne le decisioni.