

La riforma delle istituzioni dell'Unione Europea nel rapporto Draghi

di Cesare Salvi

L'ultima parte ("rafforzare la governance") del rapporto Draghi contiene riflessioni e proposte sull'assetto istituzionale della UE. Secondo il rapporto, infatti, la nuova strategia industriale proposta per l'Europa non funzionerà senza cambiamenti di tali assetti, rimasti immutati di fronte ai due processi più rilevanti degli ultimi tempi: l'allargamento e il nuovo quadro geopolitico.

In particolare, gli obiettivi del rapporto non potranno essere perseguiti con gli attuali tempi delle decisioni normative, che richiedono oggi in media 19 mesi tra la proposta della Commissione e la conclusione dell'iter.

Il rapporto affronta tre temi: il voto all'unanimità, l'inattuazione del principio di sussidiarietà, l'eccesso di regolazione.

1. Il primo è il più noto.

Come si sa, tra gli europeisti l'opinione prevalente è l'eliminazione, o quanto meno la massima riduzione, delle ipotesi in cui è necessario il voto all'unanimità. Per il rapporto, tuttavia, la modifica dei Trattati non è un "prerequisito" per far progredire l'Europa; "molto può essere fatto con aggiustamenti mirati". Sono indicati gli strumenti della clausola passarella, e della cooperazione rafforzata ex art. 20 TUE. E tuttavia, come si sa, entrambi gli strumenti richiedono un preventivo voto unanime dei governi.

Per questo, ed è la novità più importante del rapporto, Draghi avanza, "come ultima risorsa", l'ipotesi (inedita ed estrema) di una "cooperazione intergovernativa" al di fuori dei Trattati (una "coalizione di volenterosi", ha detto Draghi in conferenza stampa, aggiungendo subito che la frase non è nuova, ma era stata detta "in un contesto diverso").

Si tratterebbe di un' "azione parallela" (per citare Musil), che implicherebbe l'assenza del controllo della Corte di giustizia e del Parlamento europeo, e il mancato coinvolgimento della Commissione nella preparazione dei testi.

Il controllo democratico resterebbe affidato al rapporto tra ciascun Governo e il corrispondente Parlamento nazionale. Le proposte del rapporto, nell'insieme, non

considerano infatti negativamente il ruolo degli Stati nazionali (e per questo sono state criticate da Sergio Fabbrini su “il Sole 24 ore” del 15 settembre).

2. In secondo luogo, il rapporto segnala l’assenza di “autocontrollo” nell’esercizio del potere legislativo da parte della Commissione, spesso in violazione del principio di sussidiarietà.

La responsabilità è anche dei Parlamenti nazionali, che non esercitano il potere di controllo previsto dai Trattati, e in particolare quello di verificare la conformità della legislazione UE al principio di sussidiarietà attraverso pareri motivati, fino alla procedura del cartellino “giallo” (e di quello “arancione”, che dà la parola finale al Parlamento europeo). Nel 2023, osserva il rapporto, solo in sette Stati membri il Parlamento nazionale ha attivato il potere di verifica (e al “cartellino arancione”, si può aggiungere, finora non si è mai fatto ricorso).

3. L’eccesso regolatorio – ed è questo il terzo aspetto considerato dal rapporto – si manifesta in un flusso normativo di abnorme quantità (nel quinquennio 2019-2024 l’UE ha approvato circa 13.000 norme) e, spesso, di modesta qualità, con regole talvolta riproposte o modificate, anche in sedi normative diverse.

Ne deriva la raccomandazione di nominare un nuovo vicepresidente della Commissione per la semplificazione, con il compito di snellire l’acquis attraverso una revisione organica della normativa esistente, che conduca a una “codificazione”, in modo da eliminare eccessi regolatori, sovrapposizioni e incoerenze.

4. In altro luogo del rapporto le conseguenze di questi “eccessi” emergono a proposito di due “testi bandiera” recentemente varati, il GDPR sulla privacy e il Regolamento sull’Intelligenza Artificiale. Le ambizioni di questi testi sono commendevoli, ma la loro complessità e il rischio di sovrapposizioni e incoerenze possono indebolire lo sviluppo di attori europei dell’IA. Quanto meno, queste normative, così come quelle del Digital Markets Act e del Digital Services Act, vanno implementate secondo modalità tali da ridurre gli oneri amministrativi e di compliance e le incertezze legali.

Sono critiche non prive di fondamento. Si pensi al Regolamento sull’IA: un testo di 458 pagine, che contiene 180 premesse, 113 articoli e 13 allegati, e si aggiunge ad altre nove direttive o regolamenti sul digitale, emanati negli ultimi anni. E ciò a fronte dei testi molto snelli di Usa e Regno Unito.

In effetti, l'Europa regola molto, ma non produce innovazione tecnologica (a differenza di Usa e Cina). Il governatore della Banca d'Italia, Fabio Panetta, ha osservato di recente che le aziende europee “hanno una presenza trascurabile nello sviluppo dell'IA, con investimenti che tra il 2013 e il 2023 sono stati di 20 miliardi, contro 300 negli Usa e 100 in Cina”. Un “effetto Bruxelles” alla rovescia, parrebbe.

5. Le proposte istituzionali del rapporto non affrontano il tema del deficit democratico della UE, anche se manifestano, come si è visto, una inconsueta attenzione al ruolo dei Parlamenti nazionali. Tuttavia, come si sa – e come è confermato dalle vicende legate alla formazione della nuova Commissione – il tema non solo esiste, ma si è aggravato sia con il processo di allargamento, sia con la complicazione crescente dei sistemi partitici dei singoli Stati, a partire dai due più importanti.

Probabilmente una prospettiva europeista, per avere credibilità, non può limitarsi ai temi specifici finora posti all'attenzione (come quello della richiesta dell'estensione del voto a maggioranza in sede di Consiglio), ma deve affrontare la questione della democrazia politica, e quindi di un “avvicinamento” dei meccanismi istituzionali della UE alla logica che ha storicamente strutturato i sistemi democratici europei, a partire dal ruolo dei Parlamenti, caratterizzati dall'iniziativa legislativa e dai poteri di bilancio, cioè proprio dai due elementi di cui il Parlamento europeo è privo.

È chiaro che una innovazione di questo tipo richiede l'attivazione delle procedure previste dall' art. 48 TUE, 3° co., e quindi la convocazione di una convenzione. L'altra volta che questa via fu seguita il risultato non fu positivo, anche per ragioni che richiederebbero un approfondimento, che esula dalla portata di queste note.

In ogni caso, questa è stata la proposta del Parlamento europeo uscente con la risoluzione del 22 novembre 2023. La prospettiva indicata prevede, tra l'altro, di configurare il processo decisionale dell'Unione secondo un modello bicamerale, di attribuire potere di iniziativa legislativa al Parlamento, e di rendere più ragionevole la composizione della Commissione (rinominata Esecutivo), riducendone i membri a 15, e attribuendo al suo Presidente il potere di sceglierli “in base alle preferenze politiche”.

6. Le difficoltà politiche che incontrerebbe una riforma di questo tipo sono probabilmente aumentate; già nello scorso novembre la citata risoluzione ebbe una maggioranza minima (281 contro 274, e 44 astenuti), dividendo i partiti politici (la maggioranza del Ppe non la condivise). La risoluzione fu sottoposta al Consiglio, che non le diede alcun seguito.

Lo scetticismo è quindi più che comprensibile. Tuttavia, se la situazione dell'UE è grave, come afferma il rapporto, condivido l'impressione, che si ricava da quanto scritto da Draghi, che mezze misure non sarebbero sufficienti

(oltre a essere di altrettanto improbabile successo). Se è così, è allora forse preferibile la “coalizione di volenterosi”.