



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI MILANO  
FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE,  
ECONOMICHE E SOCIALI



# **RINCORRERE GLI USA? IL PIANO DRAGHI DOPO TRUMP**

**Massimo Florio**

Università degli Studi di Milano e CSIL

Seminario organizzato dal Centro Icona  
DEMM, 18 Marzo 2025

**Note a margine di Gloria Regonini**

## 1. Il *frame* implicito

Un unico *frame* analitico implicito, in un'unica 'bolla epistemica': i problemi pubblici si risolvono attraverso lo **spostamento di risorse monetarie pubbliche da una destinazione all'altra**.

E' questa prospettiva **necessaria**? Assolutamente sì: non si fanno le nozze con i fichi secchi.

E' **sufficiente**? Assolutamente no: le politiche pubbliche per avere successo richiedono molte altre condizioni e molte altre competenze.

Il precedente del PNRR:

**“Riduzione del divario di cittadinanza e parità di genere, lavoro, in particolare per i più giovani, salute, giustizia e mobilità sostenibile.** Ma anche interventi a favore degli enti territoriali cui spetta il 36 per cento delle risorse legate al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. (...) L'Italia rispetta l'impegno a conseguire tutti i primi 51 obiettivi entro la fine di quest'anno”, scrive il **Presidente del Consiglio, Mario Draghi**, nella premessa alla Relazione. "Se vogliamo che la percezione dell'Italia all'estero cambi in modo permanente, questa è un'occasione unica: dimostrare che **tutte le risorse del Piano sono spese correttamente e onestamente**, evitando fenomeni di corruzione e infiltrazioni delle organizzazioni criminali” (<https://italiadomani.gov.it/it/news/governo--via-libera-alla-prima-relazione-sul-pnrr.html>, 24/12/2021)



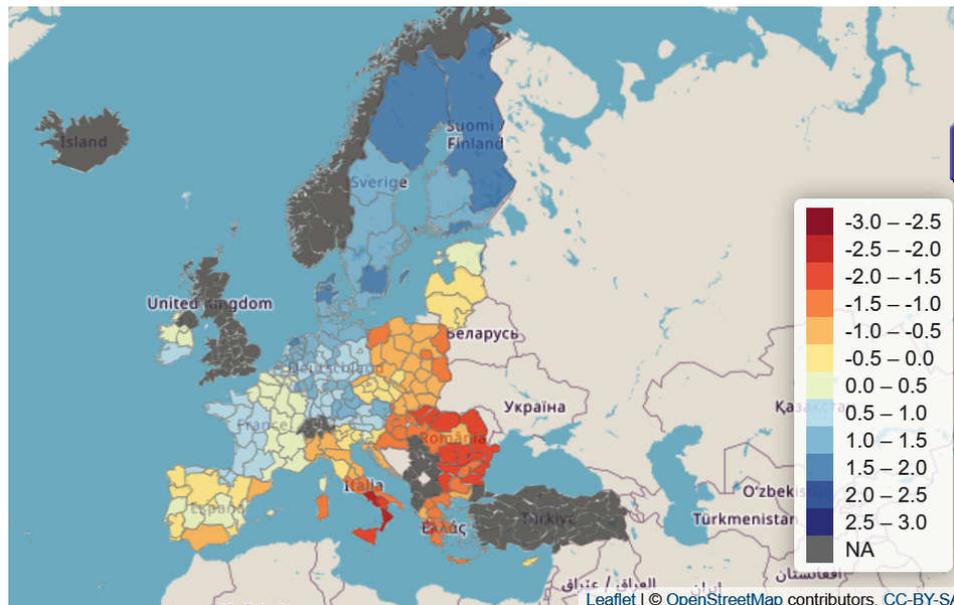
## 2. Stati Uniti e Cina: *benchmark* economico e/o istituzionale?

1. La quasi totalità delle comparazioni riportano la collocazione dell'UE rispetto a Stati Uniti e Cina. Ma il confronto è approfondito solo rispetto agli Stati Uniti, anche se negli ultimi vent'anni i risultati conseguiti dalla **Cina** sono stati molto **più ampi e stabili**.

2. In ogni modo, queste comparazioni sono (forse) utili sul piano descrittivo, ma **non prescrittivo**: l'UE **non** è uno stato federale, ma una federazione di stati.

Quindi sono diversi

- i rapporti tra 'i consiglieri' e 'i principi', perché i principi nel caso dell'UE sono molto più numerosi e diversificati
- i meccanismi e il grado di varianza dell'impatto delle decisioni centrali sui sistemi economici, sociali e politici nazionali.



Charron, Nicholas, Victor Lapuente & Monika Bauhr. 2021. *Sub-national Quality of Government in EU Member States: Presenting the 2021 European Quality of Government Index and its relationship with Covid-19 indicators*. University of Gothenburg: The QoG Working Paper Series 2021:4

## 2. Stati Uniti e Cina: *benchmark* economico e/o istituzionale?

Larga parte delle proposte istituzionali per una nuova *governance* hanno l'obiettivo di **rimuovere questa differenza**:

- togliendo potere decisionale al Parlamento Europeo (senza introdurre norme antilobbying)
- aumentando i poteri della Commissione
- modificando le regole per le deliberazioni del Consiglio
- riducendo l'impatto dei gruppi di esperti, delle agenzie indipendenti e degli organi di controllo.

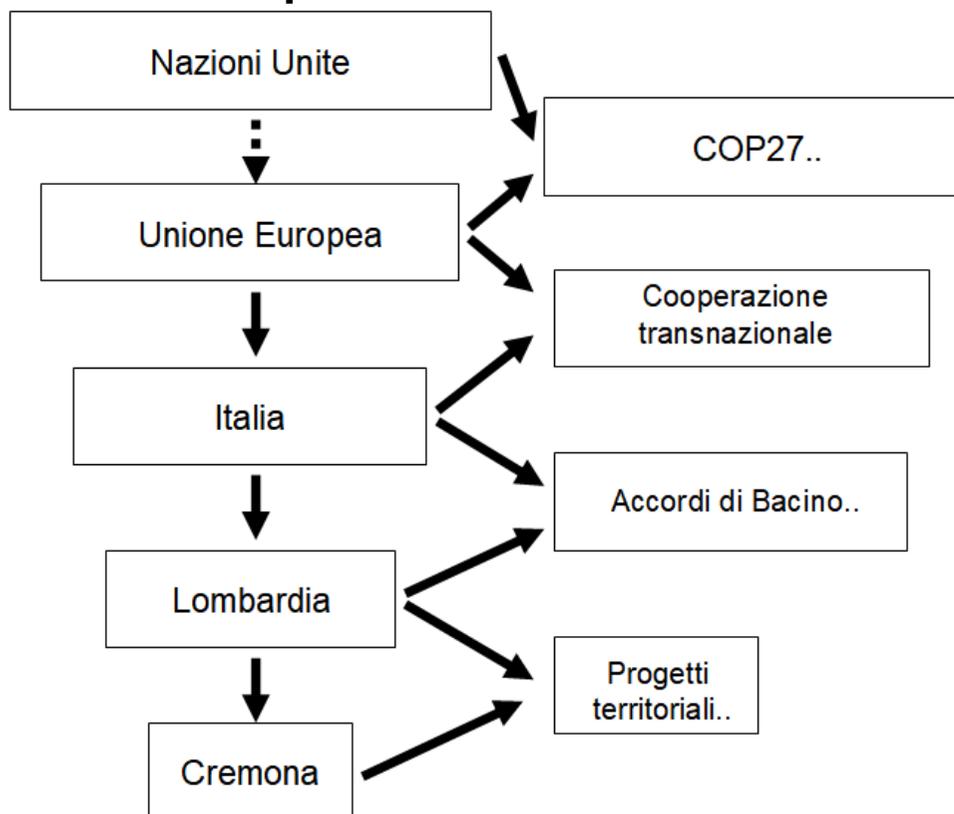
E va in questa direzione anche la critica all'**AI Act**, che riprende i rilievi mossi dalle *big techs* americane: "l'AI Act impone ulteriori requisiti normativi ai modelli di IA per scopi generici che superano una soglia predefinita di potenza computazionale (una soglia che alcuni modelli all'avanguardia già superano)" p. 29

In qualche modo, lo stesso 'Rapporto'Draghi', per il suo **mandato originario e la sua utilizzazione politica**, anticipa questo disegno, sulla scia del *Project 2025* di Heritage Foundation.

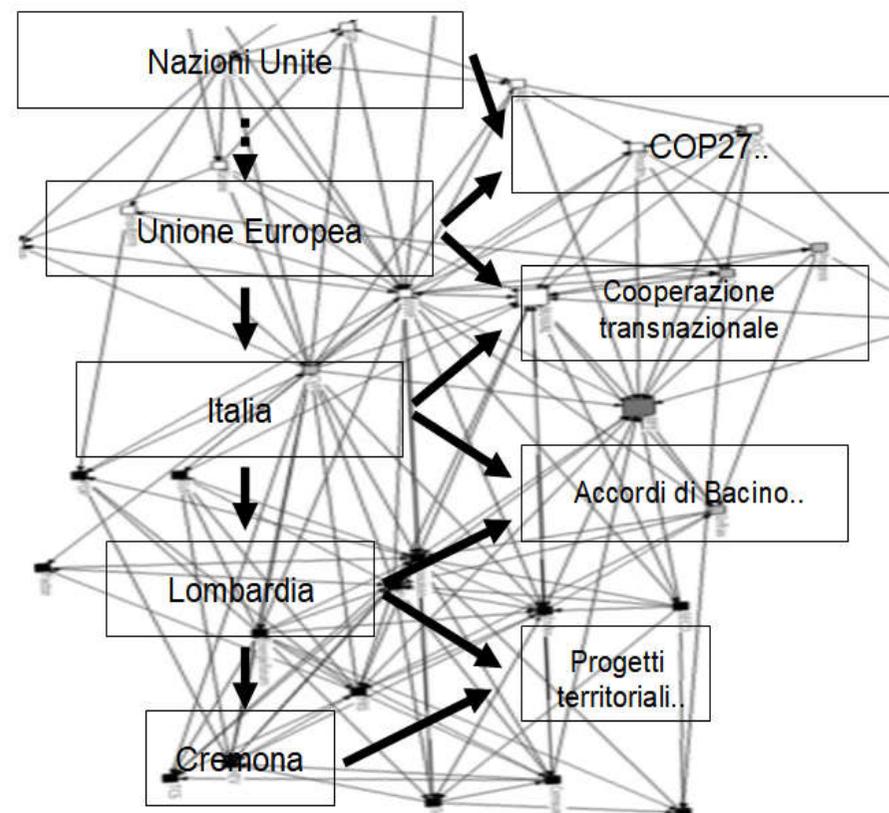
### 3. La semplificazione e la *multilevel governance*

L'attuale assetto istituzionale della *multilevel governance* genera **grovigli inestricabili**. Questa è una sintesi della situazione per le politiche ambientali

#### Il quadro ideale



#### Il dato reale



Ma paradossalmente **semplificare è un'operazione molto complessa**.

E la più classica delle soluzioni 'simboliche' - **creare una nuova Vicepresidenza per la semplificazione** - può complicare anziché semplificare.

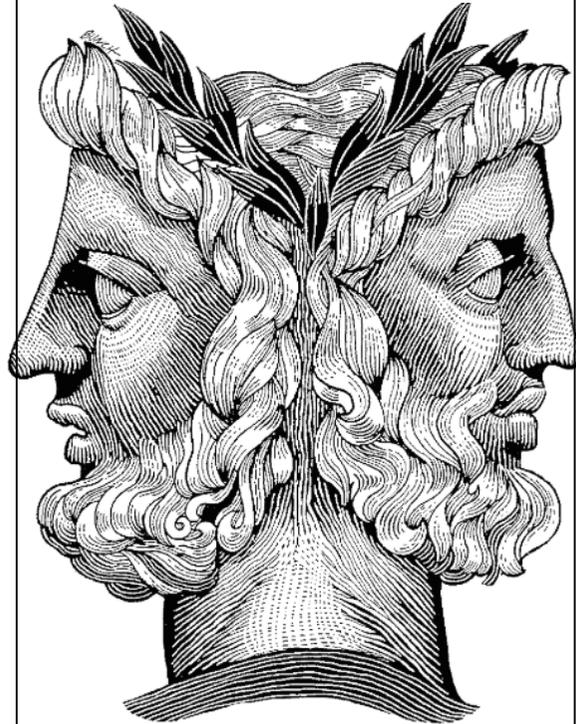
“Ridurre al minimo i costi di recepimento da parte degli Stati membri” senza diminuire l'efficacia delle norme nel caso delle politiche ambientali è molto difficile.

### 3. La semplificazione e la *multilevel governance* > l'impossibile allineamento a 'quello che vuole Bruxelles': il caso della qualità dell'aria

richiesta di *compliance* a norme..

..che nel frattempo sono cambiate

In base alla vecchia Direttiva del 2008:  
**Condanna** della Corte di Giustizia europea allo Stato italiano per il superamento dei valori limite per  
- le polveri sottili PM10 (sentenza del 10 novembre 2020 nella causa C-644/2018)  
- il biossido di azoto NO2 (sentenza del 12 maggio 2022 nella causa C-573/19)  
Lettera di **messa in mora** del 13 marzo 2024 per il superamento dei limiti per il PM10



23 ottobre 2024: Definitiva approvazione della DIRETTIVA UE 2024/2881 relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa: "La presente direttiva stabilisce disposizioni in materia di qualità dell'aria volte a conseguire un obiettivo di inquinamento zero"  
<https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=3e442e84-a6e2-11ef-85f0-01aa75ed71a1&format=pdfa2a&language=it&productionSystem=cellar&part=>

### 3. La semplificazione e la *multilevel governance* > la soluzione non sta nella riduzione dell'*accountability*

Larga parte delle soluzioni raccomandate nel Rapporto ripropongono invece la classica linea del **'taglio dei lacci e laccioli'** proposto da Guido Carli negli anni '70.

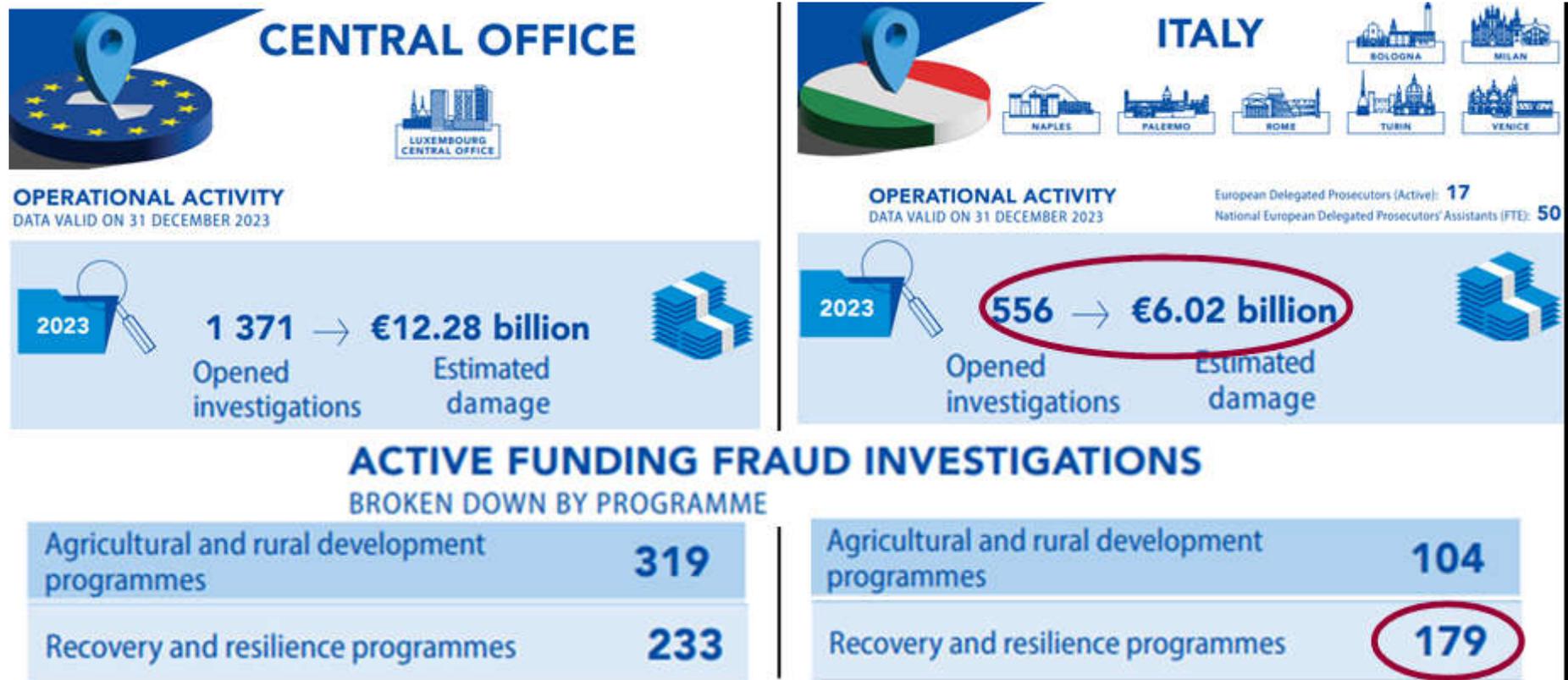
Come monitorare e garantire il rispetto delle regole senza appesantire i destinatari di adempimenti gravosi è un problema ancora **ampiamente irrisolto**.

Gli stessi modelli di AI esistenti possono suggerire quale farmaco somministrare davanti a determinate forme di metastasi, ma 'non si prendono la responsabilità' di spiegare quali documenti presentare e a chi per installare un impianto fotovoltaico di 6KW.

Occorre comunque partire da un dato: le istituzioni che garantiscono l'**accountability** circa l'uso dei fondi UE svolgono un **ruolo essenziale a garanzia della stessa efficienza economica**, soprattutto per paesi, tra cui l'Italia, con un'elevata propensione alle frodi.

I dati sulla Politica Agricola Comune, la voce più importante del bilancio dell'UE, dimostrano che la debolezza dei controlli riduce la competitività delle imprese 'sane'.

### 3. La semplificazione e la *multilevel governance* > la soluzione non sta nella riduzione dell'*accountability*



Fonte: European Public Prosecutor's Office (EPPO), *EPPO Annual Report 2023*, 1 marzo 2024

<https://www.eppo.europa.eu/en/2023-numbers>

“La Procura Europea (EPPO) è un'istituzione indipendente dell'Unione europea, operativa dal 1° giugno 2021 (..) con competenza a indagare e perseguire reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE” [https://procura-eppo.giustizia.it/it/chi\\_siamo.page](https://procura-eppo.giustizia.it/it/chi_siamo.page)

## 4. L'interdipendenza come risorsa: le politiche ambientali

C'è un settore di *policy* in cui la rilevanza dei confini nazionali è smentita dall'evidenza: le politiche contro il cambiamento climatico e per la qualità dell'aria, dell'acqua, del suolo. Si può fermare la circolazione delle persone, delle cose, delle informazioni. Ma **non si può fermare la circolazione dell'aria**.

Purtroppo di questi problemi non c'è che una debole traccia nel Rapporto. Si tratta di un grave errore economico, data la rilevanza dei 'servizi offerti dalla natura' anche in una logica di mercato.

