



Un'Europa più forte e focalizzata nel cambiamento d'epoca

di Guido Merzoni

Presidente della facoltà di Scienze politiche e sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore

Una premessa

Il ragionamento che si vuole condurre parte da una premessa: pur caratterizzando il "panorama" con il quale ciascuno di noi è familiare ed essendo l'unico assetto economico conosciuto a memoria d'uomo, la crescita è un fenomeno recente nella storia dell'umanità. Gli storici ci dicono che anche le aree più sviluppate del globo sono in uno stato stazionario, a standard di vita sostanzialmente costanti, per secoli fino agli albori della Rivoluzione industriale. Quest'ultima avvia invece un processo cumulativo di crescita trainato dallo sviluppo tecnologico e innesca un radicale mutamento di scenario.

In quest'ottica non è affatto detto che, a fronte di questa profonda trasformazione in una delle loro determinanti principali, gli assetti globali abbiano oggi raggiunto una configurazione stabile, ad esempio rispetto alla distribuzione del potere economico e politico o ai rapporti tra attività umane e disponibilità di risorse naturali, dopo 200 anni di sfruttamento intensivo del creato, o all'impatto del progresso tecnologico sulla stessa identità antropologica. E' quindi possibile che il cambiamento d'epoca che stiamo vivendo, di cui il Prometeo liberato della tecnologia e della crescita è uno dei tratti caratteristici, ci metta di fronte a rivolgimenti profondi e a scenari nuovi e inaspettati. Anche rispetto agli assetti del panorama politico e istituzionale europeo, per il quale ci siamo abituati fin dall'emergere degli Stati moderni ad una pluralità di identità nazionali irconciliabili quando non in aperto conflitto, è possibile che il cambiamento d'epoca possa provocare mutamenti inattesi.

In questo saggio si vuole argomentare che il valore del progetto europeo per il benessere e la qualità della vita delle persone è oggi ancora maggiore di quanto non fosse alla sua fondazione. Ma necessita di un cambio di direzione rispetto alle tendenze prevalenti; di una discontinuità netta verso un'Europa più focalizzata, su poche e cruciali competenze, e più forte, con strumenti adeguati a gestire funzioni che è opportuno affidare al livello "federale", secondo il principio di sussidiarietà. Gli scenari economici globali condannano, infatti, i soggetti politici di dimensio-

ne contenuta ad un progressivo e ineluttabile declino. Sono in particolare due le dimensioni di tali scenari che impattano sulla crisi e le prospettive del progetto europeo. Le vediamo di seguito.

Concentrazione del potere economico e agglomerazione del potenziale di sviluppo

La prima di tali dimensioni è quella della crescente concentrazione del potere economico e della connessa tendenza all'agglomerazione delle attività attorno a centri di attrazione "gravitazionale" del potenziale di crescita e sviluppo. Il tessuto connettivo del sistema economico mondiale non è mai stato quello spazio omogeneo animato da interazioni anonime a cui si riferisce il paradigma teorico della concorrenza perfetta. Ma l'attuale posizione di predominio dei coaguli di potere economico e degli aggregati di capacità di innovazione dinamica non ha precedenti. Le grandi corporation non sono mai state così potenti, i cluster innovativi di media e grande scala in grado di produrre una posizione di leadership su scala globale non sono mai stati così decisivi per la "ricchezza delle Nazioni".

Le cause di questo fenomeno sono molteplici e tutte connesse con le caratteristiche dei processi di creazione e distribuzione del valore, così da farlo apparire di natura strutturale.

Innanzitutto, l'evoluzione tecnologica rende sempre più comuni processi di produzione caratterizzati da economie di scala e di scopo, in cui l'efficienza cresce con la dimensione dei soggetti produttori e quindi favorisce il prosperare delle grandi imprese e l'acquisizione da parte loro di posizioni dominanti sui mercati. La diffusione del digitale è tra i motori più importanti del fenomeno in anni recenti. I beni digitali sono infatti caratterizzati da elevati costi fissi di produzione e da costi trascurabili di riproduzione; per cui, una volta realizzato il prototipo, l'aumento dei volumi di produzione e commercializzazione del prodotto non fa che abbattere i costi unitari.

Ma il digitale non è solo un settore a sé, per quanto rilevante e con peso crescente; ha un enorme potenziale trasformativo delle industrie tradizionali del manifatturiero: l'esempio più eclatante è quello dell'industria automobilistica, che si sta rapidamente trasformando in una industria di servizi digitali (si pensi agli strumenti di geo-localizzazione, di assistenza alla guida e di monitoraggio remoto delle necessità di interventi di manutenzione); più in generale, il cosiddetto "internet of things" è alle porte se non già una realtà. Dunque la spinta alla concentrazione che deriva dal digitale si presenta in molti altri settori.

In realtà la tendenza alla crescita dimensionale delle imprese dominanti nasce prima del digitale e perdura da alcuni decenni. E' certamente alimentata dall'accresciuta integrazione dei mercati a livello globale che ha creato un ambiente favore-

vole al proliferare del fenomeno grazie all'ampliamento dei mercati di sbocco dei prodotti. Oggi stiamo vivendo una certa reviviscenza del protezionismo, ma, al di là delle oscillazioni cicliche, la smaterializzazione dei beni e il conseguente abbattimento dei costi di trasporto sono un dato strutturale la cui influenza sulle prospettive dell'integrazione, magari limitata, per un periodo, al mercato interno di grandi blocchi come quello statunitense o quello cinese, è difficilmente contrastabile.

Altri caratteri dell'economia digitale spingono nella medesima direzione della crescita dimensionale e della concentrazione del potere economico. Pensiamo agli effetti di rete, per i quali l'affermazione commerciale di un bene ne incrementa la capacità di attrazione di nuovi clienti, e quindi la diffusione, foriera di ulteriori e crescenti successi. O al ruolo cruciale dei big data nelle applicazioni della cosiddetta intelligenza artificiale, per cui la diffusione di un determinato apparato incrementa la mole dei dati disponibili sui risultati del suo utilizzo e crea i presupposti per migliorarne l'efficacia.

Ulteriore elemento che spinge verso la concentrazione, anche geografica, del potere economico, in questo caso declinato sulla capacità innovativa e il potenziale di crescita, è la centralità dell'"economia della conoscenza". Il valore aggiunto è sempre di più determinato dai risultati della ricerca scientifica e dalle sue applicazioni, come pura informazione o inglobati in beni fisici. Può sembrare un paradosso che in un mondo sempre più interconnesso lo sviluppo di nuove conoscenze sia favorito dalla prossimità fisica; ma i fenomeni di aggregazione urbana delle professioni intellettuali e la diffusione di cluster geografici delle eccellenze scientifico-tecnologiche lo dimostrano con schiacciante evidenza.

La concentrazione del potere economico in singoli soggetti o in agglomerati geografici dominanti crea più di un problema. Innanzitutto nei rapporti tra potere economico e potere politico, giacché il crescente sbilanciamento in favore del primo indebolisce il secondo, mettendo in crisi i meccanismi di rappresentanza politica, come mostra il dilagare del populismo. Ma si pensi anche all'influenza che i detentori degli sconfinati patrimoni di grandi imprese del digitale, non di rado a proprietà individuale, hanno sulla determinazione delle agende di ricerca delle istituzioni che finanziano o sulla definizione delle priorità di politica economica su scala nazionale e globale.

Un secondo problema connesso alla concentrazione del potere economico è caratteristico del digitale, nel quale sono centrali l'affermazione di standard e i meccanismi di profilazione. In questo contesto c'è una spinta straordinaria al conformismo e alla stereotipizzazione dei comportamenti, rafforzata dalla posizione dominante nelle mani di pochissimi produttori su scala globale. Ancor più che il diritto alla privacy, qui sono in gioco i diritti delle minoranze e addirittura la stessa praticabilità di una visione non conformista.

Per il ragionamento che si vuole condurre, sull'Europa, il rischio più importante è quello dell'irrelevanza di aggregati politico-economici di dimensione contenuta. L'Unione Europea è un soggetto con una scala comparabile ai due grandi player dell'economia mondiale di oggi, gli USA e la Cina, sia in termini di PIL sia per l'ampiezza del mercato interno. Ma si presenta in molti ambiti divisa: se il successo del mercato unico è una realtà incontestata anche dai più critici della costruzione europea, per altri versi l'UE non è certo equiparabile ai soggetti con i quali potrebbe e dovrebbe confrontarsi. Delle leve di politica economica una sola, quella monetaria, dipende da un'autorità "federale", comunque vincolata, almeno nella rapidità di reazione, dal contesto istituzionale e dai rapporti tra stati sovrani. Non c'è, invece, una politica industriale europea e manca così un disegno sulle priorità nelle specializzazioni produttive verso le quali orientarsi e rispetto alle quali accompagnare la crescita di soggetti di dimensione sufficiente a confrontarsi con le imprese dominanti su scala globale; nonostante le dichiarazioni di intenti sul rendere l'Europa la più competitiva e dinamica economia basata sulla conoscenza, manca un disegno davvero unitario sulle traiettorie di sviluppo da seguire, nel prevalere degli interessi particolari dei singoli stati membri, di cui le difficoltà a definire progetti e standard comuni sull'intelligenza artificiale è solo l'esempio più recente; manca anche una politica infrastrutturale comune di cui un'economia della conoscenza ha una necessità vitale.

Inoltre, nonostante qualche apparente successo in tema di antitrust, l'effettiva capacità di un'Europa divisa di fronteggiare i colossi del potere economico globale è in dubbio.

Più beni pubblici per un maggiore benessere

La seconda dimensione dello scenario economico globale che si vuole evocare è la accresciuta domanda di beni pubblici. In particolare nei paesi ad economia avanzata, infatti, un modello di sviluppo basato sul consumo privato sembra ormai da qualche tempo aver esaurito la sua capacità di miglioramento del benessere sociale e degli standard di vita. E' bene sottolineare che per beni pubblici non ci si riferisce a beni prodotti dalla pubblica amministrazione, ma a beni la cui natura li rende fruibili senza vincoli a tutti gli appartenenti ad una determinata collettività e che quindi non si prestano ad essere commercializzati, privando il loro produttore dell'incentivo a realizzarli.

Molti sono gli esempi di beni pubblici che diventano sempre più importanti per la qualità della vita e il benessere, se non addirittura decisivi per la sopravvivenza della civiltà e dell'intera umanità. Si pensi innanzitutto alla cura dell'ambiente globale, che dà segni evidenti di un decadimento che rischia di diventare irreversibile dopo lo sfruttamento intensivo dei due secoli industriali; o alla tutela del territorio a livello locale, questione differente dal punto di vista delle problematiche e della

struttura degli incentivi, ma egualmente importante per evitare che i dissesti globali si trasformino in drammi locali in occasione ad esempio di eventi climatici estremi. Crescenti sono anche la domanda di sicurezza, interna e internazionale, di istruzione e formazione, dato il loro ruolo cruciale nell'economia della conoscenza, di servizi alla persona, sanitari e socio-assistenziali, a fronte dell'invecchiamento e dell'incremento dell'attesa di vita. E infine si pensi, per paesi come l'Italia e per molti altri paesi europei, alle necessità di tutela e valorizzazione del patrimonio storico-artistico.

Per soddisfare queste domande crescenti è in alcuni casi richiesto l'intervento diretto della pubblica amministrazione; in altri è sufficiente, anzi preferibile, l'attivazione di risorse delle comunità dalle quali esse provengono. Ma occorre un disegno, che secondo il principio di sussidiarietà verticale e orizzontale attribuisca le competenze ai soggetti di volta in volta meglio in grado di provvedere. La debolezza del livello istituzionale europeo priva tale disegno di un soggetto insostituibile per predisporre adeguate risposte ad alcune delle questioni descritte.

Invertire la tendenza: meno Europa e più Europa

La considerazione dei limiti della costruzione Europea a fronte delle due dimensioni caratterizzanti lo scenario globale che abbiamo considerato richiederebbe una forte inversione di tendenza. Dall'attuale prevalere delle forze centrifughe e degli egoismi nazionali, sarebbe necessario riprendere e dare slancio al progetto europeo, rivedendolo nelle tante incongruenze che hanno alimentato la sua impopolarità tra cittadini di molti stati membri, ma riconoscendo che è davvero insostituibile se i popoli europei vogliono evitare l'irrelevanza e il declino.

C'è oggi un diffuso consenso tra gli studiosi che riflettono sulla costruzione europea sull'opportunità di avere al contempo meno Europa e più Europa. Meno Europa, per evitare la sensazione di una burocrazia centralizzata lontana dai cittadini, che decide, senza che di questo vi sia necessità, sul dettaglio della vita quotidiana delle persone. Ma anche più Europa, perché su un nucleo ristretto ma importante di politiche è opportuno che la competenza sia al livello "federale".

Di questo gruppo core sul quale si dovrebbe arrivare ad una vera e propria cessione di sovranità alle istituzioni centrali fanno parte, oltre alla politica monetaria, alcune altre leve di politica. Innanzitutto la politica fiscale e degli investimenti pubblici, perché con il mercato unico gli effetti di ogni intervento di stimolo all'economia messo in atto in un singolo paese si propagano agli altri paesi dell'Unione e, nell'ottica di chi deve sostenere l'onere dell'intervento, questa dispersione riduce l'incentivo ad intervenire (è quello che gli economisti chiamano effetto di spillover): occorre dunque internalizzare gli effetti esterni facendo coincidere il soggetto decisore con l'entità territoriale nella quale gli effetti si producono. Ci sono poi

le politiche di sicurezza esterna, inclusa la difesa, per le quali una gestione unica consentirebbe di eliminare duplicazioni e sprechi, oltre a garantire un rapporto più paritario con gli USA nell'Alleanza atlantica, ancora decisiva per l'Europa; la sicurezza interna, con la creazione di una vera polizia federale, per fare fronte efficacemente all'internazionale del crimine che non conosce confini. Infine, anche se certamente non di minore importanza, la politica industriale e di sviluppo, per individuare le traiettorie da privilegiare nel posizionamento europeo sullo scenario globale, senza dirigismo, ma nell'ottica di facilitare la crescita di leader globali. Tutto questo richiederebbe, naturalmente, la costituzione di un bilancio dell'Unione di dimensione congrua rispetto all'attuale 1% del PIL, e questo è uno dei motivi principali per le resistenze degli stati membri, i cui governi non vogliono rinunciare a quote consistenti di budget da gestire. Quantomeno, sarebbe auspicabile la costituzione di un fondo basato sull'emissioni di titoli di un vero e proprio debito pubblico europeo, garantito dall'Unione, che avrebbe rating e oneri decisamente più sostenibili di quelli di non pochi stati membri.

Una tale Europa sarebbe, più forte per dialogare con i poteri economici concentrati e con gli interlocutori geo-strategici con una voce sola, per favorire una ripresa della crescita e ancor più dello sviluppo economico, per pianificare le modalità migliori per far fronte alla crescente domanda di beni pubblici.

Conclusione

Chi scrive non ignora i vincoli di fattibilità politica di un progetto di questo tipo: i governi nazionali hanno un incentivo a preservare le proprie prerogative per avere sotto controllo diretto le leve delle politiche che alimentano il consenso elettorale. Nel perseguimento degli obiettivi individuali si rinuncia tuttavia ad un bene più grande per l'intero aggregato europeo, che è quello di attribuire certe competenze al livello di governo più appropriato. E' quello che nel linguaggio della teoria dei giochi si definisce "Dilemma del prigioniero", in cui il perseguimento del tornaconto individuale produce un esito inefficiente e quindi socialmente non desiderabile. Non si può trascurare poi che oggi il progetto europeo non gode certo dei favori dell'opinione pubblica.

Tuttavia sono convinto che il realismo oggi richiederebbe di gettare il cuore oltre l'ostacolo. Ma come?

I teorici del realismo politico dicono che le grandi discontinuità storiche possono essere figlie solo di cesure rivoluzionarie o crisi epocali che implicano grandi sofferenze personali e sociali. Augurandoci che una tale prospettiva resti estranea all'Europa, che ha saputo costruire un settantennio di pace e prosperità dopo le guerre della prima parte del XX secolo, forse i rivolgimenti drammatici e repentini degli scenari elettorali nazionali che privano i partiti tradizionali di una effettiva leva

politica per la creazione del consenso possono essere l'occasione per creare la discontinuità e passare ad un'Europa più forte ed efficace. La minaccia dei populismi potrebbe paradossalmente innescare il rilancio della costruzione europea.

In una prospettiva più generale, come si notava in premessa, il cambiamento d'epoca potrebbe essere così vigoroso da innescare mutamenti inattesi anche negli assetti politico-istituzionali dell'Europa.

Certamente resta la responsabilità e la libertà di ciascuno: per chi ricopre cariche politiche di orientare le scelte dei popoli europei verso un bene comune che può passare dalla rinuncia ad un tornaconto di breve periodo; per ciascuno di noi del lavoro culturale ed educativo per costruire consapevolezza dal basso del destino comune degli europei.

L'intervento ha avuto luogo durante il workshop intitolato "Perché l'Europa non cresce più?", organizzato dalla Fondazione per la Sussidiarietà a Milano il 22 marzo 2019.