

Un futuro per l'Europa: demografia, tecnologia, mercato

Ignazio Visco

Governatore onorario della Banca d'Italia

Accademia Nazionale dei Lincei

Conferenza istituzionale, Roma, 15 dicembre 2023

1. Introduzione

Se non si può discutere del futuro senza guardare al passato, e se è necessario, anche solo per comprendere il presente, ricordare da dove si viene¹, non possiamo non essere consapevoli degli straordinari limiti che tali discussioni sono destinate a incontrare, per quanto se ne tenti di circoscrivere l'ambito. Nell'accettare il cortese invito rivoltomi poche settimane fa dal Presidente dell'Accademia ad aprire un ciclo di conferenze sul "Futuro dell'Europa" ho perciò da subito scelto – comunicandolo anche al Presidente emerito, che ringrazio per un sia pure rapido scambio – di restringere questo mio intervento a un sottoinsieme dell'ampio spettro di questioni, certo non solo economiche, che afferiscono a un tema così ampio e complesso, ancorché apparentemente specifico.

Tratterò quindi, in estrema sintesi, di poche questioni cruciali che riguardano alcune tendenze, in atto o in fieri, relative al mercato globale e agli scambi internazionali, non solo di merci, agli sviluppi demografici e al progresso tecnologico e che assumono particolare importanza per il futuro dell'Unione europea e delle nazioni che ne fanno parte. Questioni che vanno apparentemente anche oltre le decisioni sulla riforma delle regole di bilancio europee di cui si sta discutendo da qualche mese e che il Consiglio europeo dovrà prendere a breve scadenza. Dico "apparentemente" poiché i risvolti di queste tendenze attengono sì a una sfera che va oltre gli angusti "dettami dell'economia", per non parlare del "vangelo dei diritti", ma i cui riflessi sulla sostenibilità finanziaria dei nostri sistemi economico-sociali sono cruciali in una discussione che alla fine non può che riguardare la politica.

Le espressioni che ho appena deliberatamente richiamato sono parte del saggio "Gli errori e la speranza" che Ernesto Galli della Loggia brillantemente contrappose all'altrettanto brillante saggio "Un amore difficile" di Giuliano Amato nel breve

¹ "È proprio vero quel che dicono i filosofi: 'La vita va compresa all'indietro'. Ma non bisogna dimenticare l'altro principio, che "si vive in avanti"' (S. Kierkegaard, *Diario*, a cura di C. Fabro, Morcelliana, Brescia, 1962, vol. I, par. 749, p. 392) ... anche se "la storia non serve a sapere dove si va ... ma da dove vieni" (U. Eco, "La bustina di Minerva", *L'Espresso*, 27 febbraio 1997).

volume dal titolo significativo di “Europa perduta?” che li vide dialogare a distanza una decina di anni fa². Si possono o meno condividere le diverse tesi avanzate in quei saggi, riletti con vera ammirazione negli ultimi giorni anche per trarne spunti utili per queste mie considerazioni, ma in effetti più che i punti di disaccordo mi sono parsi importanti il confronto, e soprattutto lo sguardo in avanti, sulla necessità di chiarire la forza degli interessi europei rispetto a quelli nazionali e i vantaggi determinati dall’Unione (e dal suo sottoinsieme costituito dall’area dell’euro), così come i pericoli che si possono correre.

Non intendo però qui addentrarmi in un complesso percorso storico-politico, né discutere della presenza o dell’affievolirsi, quando non dell’assenza, delle cruciali motivazioni ideali, culturali ed etiche, oltre che di convenienza economica, che devono stare alla base di un’unione di nazioni, di popoli. Mi limiterò quindi a proporre, come premessa fattuale all’esame delle sfide ancora da affrontare, alcune brevi notazioni sulla risposta europea alle gravissime crisi che ci hanno colpito negli ultimi quindici anni. Non posso però che premettere la mia complessiva condivisione dello spirito del “Manifesto sull’Unione europea” (al tempo della nuova guerra fredda...), recentemente sottoscritto da eminenti personalità, politiche ed accademiche³.

In particolare, mi pare utile l’osservazione che anziché discutere di un rapido e irrealistico avanzamento verso la federazione europea è necessario rivedere decisamente l’articolazione tra le politiche nazionali (il coordinamento orizzontale) e tra il livello nazionale e quello dell’Unione (il coordinamento verticale). Si tratta quindi di muoversi, limitando il più possibile il rischio di nuovi passi del gambero, in un consapevole percorso che il Manifesto definisce di “federalismo graduale e pragmatico”.

² G. Amato e R. Della Loggia, *Europa perduta?*, il Mulino, Bologna, 2014. Per una contemporanea e interessante lettura, particolarmente (e in alcuni punti a mio giudizio eccessivamente) critica, dell’Unione europea, cfr. L. Zingales, *Europa o no. Sogno da realizzare o incubo da cui uscire*, Rizzoli, Milano, 2014; ma cfr. anche T. Padoa-Schioppa, *Europa, forza gentile*, il Mulino, Bologna, 2001, G. Napolitano, *Europa politica. Il difficile approdo di un lungo percorso*, Donzelli, Roma, 2003, e A. Padoa Schioppa, *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo percorso*, il Mulino, Bologna, 2014.

³ Per il Manifesto, cfr. M. Buti, M. Messori et al., “The European Union at the Time of the New Cold War: A Manifesto”, *VoxEU*, CEPR, 4 ottobre 2023. Cfr. anche M. Buti, A. Coloccia e M. Messori, “European Public Goods”, *VoxEU*, CEPR, 9 giugno 2023, M. Buti e S. Fabbrini, “The Political Determinants of Fiscal Governance in the EU: Towards a New Equilibrium”, *Politics and Governance*, 11, 4, 2023, nonché il recente Rapporto franco-tedesco sulla riforma istituzionale dell’Unione europea (O. Costa, D. Schwarzer et al., “Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century. Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform”, Parigi-Berlino, 18 settembre 2023). Cfr. anche le 49 proposte formulate dai “cittadini europei” nell’ambito della “Conferenza sul futuro dell’Europa” tenutasi tra il 2021 e il 2022, per le quali si rinvia al sito web della Commissione europea.

2. Crisi

È ormai un quarto di secolo da quando, con la terza fase dell'Unione economica e monetaria, l'Europa si è dotata di una moneta unica. Anche se l'euro non è nato come progetto a sé stante, la sua introduzione è stata un passo fondamentale del cammino verso l'integrazione europea, un cammino che resta tuttavia difficile e lontano dal compimento⁴. Pur con gli importanti cambiamenti prodotti dall'introduzione dell'euro il "governo" dell'economia ha continuato a fondarsi su un fragile connubio tra forze di mercato e regole di bilancio. Non disponendo di strumenti per la conduzione di una politica economica propria, ad eccezione di quella monetaria relativa all'area dell'euro, e con i ben noti limiti posti all'esercizio di una politica estera indipendente e ad ampio spettro anche in materia di sicurezza e difesa, l'Unione europea ha soprattutto continuato a presentarsi come (debole) coordinatrice delle istanze nazionali piuttosto che come un attore vero e proprio. Questo almeno fino allo scoppio della pandemia da Covid-19.

Restando sul piano economico e finanziario, dalle forze di mercato si è continuato ad attendere stimoli sufficienti alla convergenza macroeconomica tra paesi membri, convergenza che è stata in realtà limitata. Le regole di bilancio, declinate all'interno del Patto di stabilità e crescita (e sue successive revisioni e integrazioni), hanno continuato a rappresentare, fino alla loro temporanea sospensione, un primo nucleo di coordinamento delle politiche nazionali, volto a evitare che indebitamenti eccessivi ponessero seri ostacoli al perseguimento della stabilità monetaria. Tali regole, tuttavia, si sono dimostrate ampiamente insufficienti. Da un lato non sono riuscite a impedire l'insorgere di situazioni di squilibrio, effettive o percepite, nei conti pubblici, con rischi, anche gravi, per la stabilità finanziaria. Dall'altro, essendo volte a favorire la conduzione di politiche nazionali prudenti e la riduzione di debiti pubblici elevati, nell'assenza di una responsabilità collettiva hanno fortemente limitato i margini di manovra delle politiche di bilancio, sia nell'interazione con la politica monetaria in chiave anti-ciclica, sia nella produzione delle infrastrutture ("beni pubblici") necessarie per una crescita equilibrata e sostenibile, non compromessa da tensioni sociali e dalla mancanza di consenso politico.

Nel primo terzo di vita dell'euro, caratterizzato da un periodo di relativa tranquillità e stabilità anche a livello globale, non sono emerse le mancanze del quadro di riferimento. Si è così coltivata l'illusione che l'impianto complessivo, al netto di aggiustamenti al margine, potesse funzionare senza particolari difficoltà, e soprattutto ci si è ritrovati all'inizio del 2008 in condizioni non adeguate ad affrontare le grandi sfide che si andavano dispiegando. Le quattro crisi, di rilevanza sovranazionale e

⁴ Cfr., da subito, le considerazioni di T. Padoa-Schioppa, "Il passo più lungo", *Corriere della sera*, 3 maggio 1998.

profondamente diverse tra loro, susseguitesi dal 2008 a oggi hanno perciò duramente messo alla prova l'architettura europea e indotto profondi cambiamenti e riflessioni⁵.

In particolare, con riferimento alla risposta della politica economica europea alla crisi finanziaria globale (2008-09) e, soprattutto, alla successiva, affatto indipendente, crisi dei debiti sovrani nell'area dell'euro (2011-12), si tende oggi a dare un giudizio di forte inadeguatezza. La gravissima turbolenza finanziaria che caratterizzò la fase più acuta della crisi dei debiti sovrani rese di fatto palese l'incompletezza dell'architettura europea. Il "rischio di sostenibilità" dei debiti pubblici di alcuni paesi, effettivo o percepito e comunque a lungo trascurato dai mercati, si trasformò rapidamente in un generalizzato "rischio di ridenominazione", di rottura, cioè, dell'unione monetaria. Il materializzarsi di eventi sistemici senza precedenti, e dall'esito probabilmente drammatico, fu scongiurato solo con una complessa presa d'atto da parte del Consiglio dell'Unione europea della necessità di accelerare nel percorso dell'Unione economica e monetaria e soprattutto con la risposta, inattesa ed eccezionalmente efficace, della Banca centrale europea nell'estate del 2012.

Ma le drastiche misure nazionali sui conti pubblici e le riforme della struttura dell'economia che accompagnarono l'attuazione di interventi straordinari e la predisposizione di nuovi strumenti da parte delle autorità di politica monetaria, dopo le iniziali gravi incertezze⁶, non sono certo state risolutive. In ultima analisi, l'incompletezza della costruzione europea e l'assenza di una condivisione dei rischi, generata dal rapido emergere di una latente sfiducia reciproca all'interno dell'Unione, finirono per rendere molto laboriosa l'elaborazione di una definitiva strategia di risposta e la stessa sequenza degli interventi decisi dalle autorità europee contribuì ad accrescere l'instabilità⁷.

Nell'ovvia impossibilità di rinnegare alla prima occasione l'architettura "regole-mercato"⁸, nei paesi più colpiti gli effetti economici e sociali della crisi e della

⁵ Cfr., tra i contributi più recenti, M. Buti, *Jean Monnet aveva ragione? Costruire l'Europa in tempi di crisi*, Bocconi University Press, Milano, 2023, con una prefazione di chi scrive, che estende le considerazioni presentate in questo paragrafo e nelle conclusioni, e una puntuale postfazione di Mario Monti.

⁶ Cfr. M. Rostagno et al., *Monetary Policy in Times of Crisis: A Tale of Two Decades of the European Central Bank*, Oxford University Press, Oxford, 2021, in particolare il cap. 4 ("The Crisis").

⁷ Cfr. al riguardo, I. Visco, *Anni difficili*, Il Mulino, Bologna, 2018, cap. 1 ("I lunghi anni della crisi"), in particolare pp. 17-24.

⁸ Va ricordato, peraltro, che nonostante la disciplina ricercata ed espressa con il Patto di stabilità e crescita approvato dal Consiglio europeo nella seconda metà degli anni Novanta, con la crisi dei debiti sovrani aveva finito per realizzarsi quanto sottolineato oltre venti anni prima nel rapporto Delors sull'Unione economica e monetaria, cosicché, dopo essere a lungo stati "troppo lenti e deboli", i vincoli imposti dalle forze di mercato erano ormai divenuti "troppo repentini e travolgenti" (Comitato per lo studio dell'unione economica e monetaria nella Comunità europea, *Rapporto sull'Unione economica e monetaria nella Comunità europea*, Bruxelles, 1989, p. 20). Cfr. anche I. Visco, *Perché*

debolezza delle risposte europee sono stati profondi e in alcuni casi drammatici. Da un lato, pur necessari, gli interventi di riforma e di risanamento dei bilanci pubblici non producevano gli effetti auspicati, nella ricerca, rivelatasi presto illusoria, di una “restrizione fiscale espansiva”, che avrebbe dovuto operare per il tramite delle aspettative di quelle stesse forze di mercato amplificatrici della crisi. Dall’altro, l’accomodamento monetario (*the only game in town*, come spesso si diceva in quegli anni) non era in grado, da solo, di contenere un’incertezza di natura strutturale. Non sorprende quindi che le aspettative siano state distorte nella direzione opposta a quella desiderata. In Italia l’attuazione di questa ricetta e le risposte dettate dallo “stato di necessità” segnarono l’inizio di una profonda e lunga recessione, seguita da una lenta ripresa.

Se è ben nota la frase di Jean Monnet, “pioniere” e padre fondatore dell’Unione europea, relativa a un’Europa forgiata nelle crisi e “somma delle soluzioni date a queste crisi”, tale “somma” non va ovviamente intesa in termini più o meno aritmetici: anche dalle imperfezioni delle risposte si finisce per apprendere e dagli errori, la cui gravità non va per questo trascurata, si può riuscire non solo a comprendere come evitare di ripeterli ma anche come predisporre nuove strategie e nuovi interventi, con strumenti visti un tempo con dubbi e sospetti.

In effetti, negli anni successivi alla crisi gli errori commessi diedero avvio a un ampio dibattito sul completamento dell’Unione, stimolato anche dai Rapporti che disegnavano programmi di riforma lungimiranti e ambiziosi. Accanto alle revisioni volte a rendere più stringenti le regole di bilancio e a un utilizzo asimmetrico e non particolarmente efficace della procedura per gli squilibri macroeconomici, l’unione bancaria realizzata nel 2014 e l’unione dei mercati dei capitali, con il piano d’azione infine presentato dalla Commissione nel 2020, costituiscono indubbiamente innovazioni di rilievo. La prima, pur operativa nei due pilastri del Meccanismo di vigilanza unico e in quello della risoluzione degli istituti bancari (lungo un processo di ristrutturazione per il quale ancora manca un *backstop* finanziario adeguato), va però completata con la definizione di un sistema unico di assicurazione dei depositi; pesa inoltre, tuttora, l’assenza di un sistema efficace e uniforme di gestione delle crisi bancarie. La seconda, che mira a rimuovere gli impedimenti posti dalla frammentazione dei mercati nazionali a una trasmissione delle misure di politica monetaria pronta ed equilibrata e che costituisce un passo cruciale per un adeguato finanziamento degli sforzi necessari nella transizione tecnologica e ambientale cui farò cenno più avanti, resta ancora essenzialmente sulla carta.

i tempi stanno cambiando, il Mulino, Bologna, 2015, cap. 3 (“Crisi dei debiti sovrani e integrazione europea”).

Le incertezze e i ritardi hanno in larga parte riflesso la contrapposizione tra istanze di riduzione e condivisione dei rischi⁹, una contrapposizione che per sbloccarsi, pur dopo aver riconosciuto gli errori commessi in passato, sembra avere come condizione necessaria, ancorché non sufficiente, il verificarsi di eventi esterni, di crisi cioè “esogene” non maturate o amplificate all’interno dell’Unione europea. A questo riguardo va certamente riconosciuta la validità della risposta alla crisi pandemica. Più difficile è invece giudicare oggi la reazione – incerta ma non negativa sul piano economico e finanziario – alla crisi energetica legata alla guerra in Ucraina, ancora drammaticamente in corso, mentre la debolezza europea risalta sul fronte geopolitico, come è peraltro evidente nell’incapacità, peraltro non limitata all’Unione, di svolgere un’attività di qualche rilievo con riferimento a quanto sta tragicamente avendo luogo in Medio Oriente.

La risposta di politica economica è stata davvero drasticamente diversa quando, a partire dai primi mesi del 2020, è scoppiata la pandemia da COVID-19. Le misure di restrizione sociale rese necessarie per contenere gli effetti sanitari della pandemia e l’incertezza a essi associata hanno determinato una nuova e più profonda recessione, estesa a livello globale. Questa volta gli interventi di contrasto europei sono stati decisi e tempestivi; ciò ha permesso di contenere buona parte dei danni economici e finanziari, potenzialmente assai gravi. La cooperazione tra paesi e il coordinamento tra le autorità monetarie e di bilancio hanno segnato una netta inversione di tendenza rispetto al recente passato. Senza entrare in dettagli, da un lato si è evitata una generalizzata restrizione del credito; dall’altro, alle misure disposte dai singoli paesi si sono sommate – dopo che l’emergenza aveva determinato la sospensione dell’applicazione delle regole del Patto di stabilità e crescita, il temporaneo allentamento delle restrizioni sugli aiuti di Stato e una maggiore flessibilità nell’utilizzo dei fondi di coesione – iniziative a livello europeo finanziariamente ingenti e definite con modalità innovative sia rispetto al passato, sia rispetto allo schema originario “regole-mercato”.

Attraverso uno strumento europeo di sostegno temporaneo (SURE, acronimo di *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) si sono finanziati con debito europeo prestiti a favore dei singoli paesi da utilizzare per l’adozione di misure contro i rischi di disoccupazione nei vari paesi, dando parzialmente attuazione a proposte avanzate in precedenza¹⁰. Anche se non costituisce un meccanismo comune di sostegno al reddito né presuppone l’armonizzazione degli schemi di assistenza o di previdenza nazionali, questo strumento ha consentito ai paesi destinatari di ridurre il ricorso diretto al mercato. Di particolare importanza è poi stato ovviamente l’accordo

⁹ Cfr. F. Balassone et al., “Economic Governance in the Euro Area: Balancing Risk Reduction and Risk Sharing”, *Questioni di economia e finanza*, Banca d’Italia, 344, 2016, e F. Balassone e I. Visco, “The Economic and Monetary Union: Time to Break the Deadlock”, *The European Union Review*, 23, 1-2-3, 2018.

¹⁰ Cfr., tra gli altri, A. Brandolini, F. Carta e F. D’Amuri, “A Feasible Unemployment-Based Shock Absorber for the Euro Area”, *Questioni di economia e finanza*, Banca d’Italia, 254, 2014.

sul programma *Next Generation EU* (NGEU) col quale l'Unione europea ha deciso di reperire sul mercato oltre 800 miliardi di euro da destinare a prestiti e trasferimenti agli Stati membri per finanziare piani pluriennali concordati di spesa e di riforme.

L'obiettivo di questa risposta alla pandemia, definito con particolare attenzione alla necessità di convergenza macroeconomica dei paesi dell'Unione, ha quindi mirato a conseguire, attraverso un'iniziale, ampia, espansione fiscale sostenuta a livello unitario anziché decentrato, un aumento permanente dei tassi di crescita economica. Va sottolineato che tale aumento non può che essere sospinto da investimenti privati sorretti dal grande sforzo infrastrutturale (nelle due transizioni, digitale e verde) e dalle riforme di accompagnamento previste dai Piani nazionali di ripresa e resilienza. Il successo di questa strategia, che non potrà che essere accertato solo nel tempo, dipenderà da un utilizzo saggio ed efficace dei fondi "europei" provenienti dal programma NGEU, accompagnato dalla piena realizzazione delle riforme collegate. Se queste possono ancora essere percepite come "estrane" in quanto basate sulle raccomandazioni della Commissione specifiche per paese, potranno essere oggi attuate in un ambiente meno ostile rispetto a quello prevalente negli anni della crisi dei debiti sovrani.

È utile interrogarsi su come si sia riusciti a passare nel giro di pochi anni da un sostanziale fallimento, quale quello registrato durante la crisi dei debiti sovrani, al successo della risposta alla crisi pandemica. In primo luogo, l'emergenza sanitaria ha reso evidente la necessità di evitare tentennamenti e opacità. La risposta è stata rapida e imponente così da consentire a ciascun paese beneficiario di guidare le aspettative verso la ripresa, contenendo drammi e incertezza. In secondo luogo è stata diversa la natura dello shock. La crisi dei debiti sovrani è stata una crisi "endogena" che traeva linfa da debolezze strutturali di alcuni stati membri; le risposte sono state quindi condizionate da preoccupazioni per la possibilità che alcuni di essi adottassero strategie opportunistiche. La crisi pandemica ha prodotto un più classico shock "esogeno", la risposta al quale è stata fin da subito chiara.

Due questioni si pongono ora con forza. La prima riguarda come progredire, nel processo di completamento dell'Unione europea, una volta venute meno le condizioni di "emergenza" che hanno consentito di ricorrere all'articolo 122 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, in assenza di revisioni fondamentali, quando sono state introdotte, a livello centralizzato date le circostanze, misure eccezionali, quali quelle volte ad agevolare la disponibilità di vaccini o a mettere in atto interventi urgenti contro i rincari energetici, per non parlare dell'approvazione e attuazione del programma NGEU. Il problema di come procedere per rendere più efficace il ruolo dell'Unione nell'affrontare sfide, eventi e problemi, che per loro natura e dimensione rendono soluzioni nazionali non solo inferiori ma spesso controproducenti è reale. Spesso si trovano mediazioni estemporanee che, basandosi sulla stessa architettura istituzionale dell'Unione, prestano maggiore attenzione a interessi di breve periodo che a soluzioni

stabili e ben comunicate. Approfondimenti su come modificare la “governance istituzionale” sono quanto mai necessari.

La seconda questione riguarda la revisione della “governance economica”, di cui oggi accesamente si discute. A questo riguardo si confrontano la necessità di ridurre i debiti pubblici, innalzati nella generalità dei paesi con le consistenti misure di contrasto degli effetti economici della pandemia e in molti, tra cui soprattutto il nostro, ancora particolarmente elevati, e al tempo stesso l’impegno connesso con i fabbisogni necessari a finanziare investimenti cospicui quali quelli che si profilano (al di là degli stessi interventi previsti dai Piani nazionali di ripresa e resilienza in larga misura finanziati con il programma NGEU) per far fronte a questioni di comune interesse, incluse quelle relative alla sicurezza e alla difesa. Anche se non affronterò direttamente in quanto segue la questione della riforma della governance economica europea, essa non potrà trascurare la considerazione delle sfide di più lungo periodo con le quali è oggi davvero imprescindibile fare i conti.

3. Demografia

Uno dei grandi cambiamenti degli ultimi decenni riguarda sicuramente la demografia¹¹. Anzitutto la popolazione mondiale continua a crescere a ritmi elevati. Dal 1990 a oggi siamo passati da poco più di 5 a 8 miliardi di persone; nelle previsioni (di tendenza centrale) delle Nazioni Unite ci si avvicinerrebbe ai 10 miliardi nel 2050. L’aumento interesserebbe però soprattutto paesi emergenti (esclusa la Cina) e in via di sviluppo. Nell’Unione europea (a 27) e in Italia, dopo essere passati rispettivamente da 419 e 57 a circa 450 e 59 milioni di residenti dal 1990 a oggi, potremmo avere una flessione al 2050 rispettivamente di 25 e 7 milioni di persone. Nelle previsioni condotte a livello europeo la flessione sarebbe largamente inferiore, riflettendo soprattutto l’ipotesi di un maggiore afflusso di immigrati, in particolare in età di lavoro. In ogni caso, però, a fronte dello straordinario aumento di 2 miliardi di persone nel resto del mondo la quota della popolazione europea non potrà che continuare a calare nei prossimi decenni, dal 9 per cento di trent’anni fa a circa il 6 per cento di oggi e al 4 per cento fra trent’anni.

¹¹ Cfr., per una recente discussione, l’intervento del direttore generale della Banca d’Italia L. F. Signorini, “*Ma se ghe penso. Migranti, demografia, sostenibilità*”, La Spezia, 10 novembre 2023, e per un approfondimento delle tendenze e delle implicazioni di lungo periodo, M. Livi Bacci, *Storia minima della popolazione del mondo*, il Mulino, Bologna, 2016. Per le stime e le previsioni, cfr. Nazioni Unite, *World Population Prospects*, 2022, e Eurostat, *Population Projections*, 2023. Si tratta peraltro di questioni da tempo all’ordine del giorno dei policy maker; cfr., ad esempio, OECD, *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, Parigi, 1998; sia anche consentito un riferimento a I. Visco, “Ageing Populations, Economic Issues and Policy Challenges”, in H. Siebert (a cura di), *Economic Policies for Ageing Societies*, Berlino, Springer, 2002, nonché, con particolare riferimento all’Italia, *Investire in conoscenza*, il Mulino, Bologna, 2009 (2a ed. 2014), cap. 3 (“Invecchiamento della popolazione, immigrazione, crescita economica”).

Ma questa è solo una parte della storia. Sottostante questi sviluppi vi è infatti la tendenza, in atto da tempo nei paesi avanzati e in particolare in Europa (con l'Italia in prima linea) e in Giappone, al progressivo invecchiamento della popolazione, che si accompagna ormai all'abbassamento strutturale della natalità. Ne consegue un continuo incremento dei tassi di dipendenza della popolazione anziana, espressi dal rapporto tra coloro che hanno raggiunto l'età di pensionamento per vecchiaia (ancorché questo sia spesso solo un formale riferimento anagrafico senza sempre più coincidere con il venir meno di un'effettiva capacità di lavoro) e la popolazione ancora attiva. In effetti quest'ultima, con la riduzione della natalità, non potrà che diminuire; nello stesso tempo la prosecuzione di un consistente innalzamento della vita media porterebbe, nel 2050 in Europa, a una quota della popolazione con almeno 65 anni di età vicina al 30 per cento, a oltre un terzo in Italia.

Si potranno quindi porre questioni di sostenibilità finanziaria riguardo sia ai trattamenti pensionistici sia alle spese sanitarie e di assistenza ai più anziani. Bisognerà perciò essere in grado di generare un adeguato livello di risorse, mantenendo cioè tassi di produttività e di crescita economica sufficientemente elevati, una questione su cui ritornerò più avanti. In ogni caso, laddove sono particolarmente bassi occorrerà accrescere i tassi di partecipazione al lavoro (ben sotto la media europea in Italia, tanto per le donne che per i giovani), uscire più tardi dal mercato del lavoro, aumentare l'ingresso di lavoratori stranieri e gestirne attivamente l'integrazione, tutte cose ben note in ambito politico, ancorché non facili da trattare, così come sempre più note anche a livello della pubblica opinione.

Un punto su cui sono spesso tornato in questi ultimi anni¹² discutendo di questioni connesse con la globalizzazione e il multilateralismo riguarda in effetti proprio la pressione migratoria, sostenuta dalla distribuzione disomogenea delle competenze richieste e dei salari tra paesi avanzati, emergenti e in via di sviluppo. Ma i flussi migratori si sommano alle tendenze demografiche secolari che mostrano – con la forte eccezione dell'Africa – tassi di fertilità e mortalità in diminuzione e un conseguente aumento dell'invecchiamento della popolazione a livello mondiale. Le proiezioni delle Nazioni Unite indicano, come ho appena osservato, un aumento della popolazione mondiale di un altro paio di miliardi entro i prossimi 25-30 anni, ma non nei paesi avanzati, che resteranno intorno al miliardo, al di sotto di 450 milioni nell'Unione europea.

Quanto più andremo verso un mondo diviso in blocchi, con rischi accentuati per lo sviluppo dei paesi più poveri, tanto più potrà crescere, soprattutto per noi europei, la pressione migratoria. Oltre la metà dell'incremento previsto per la popolazione mondiale sarà infatti concentrata in Africa, nelle cui regioni subsahariane potrebbe accentuarsi il rischio di una crescita economica insufficiente a impedire l'arresto,

¹² Cfr., da ultimo, I. Visco, "Sfide globali e prospettive del Multilateralismo", Giornate di economia "Marcello de Cecco", Lanciano, 30 settembre 2023, in corso di pubblicazione su *Nuova Antologia*.

quando non l'inversione, dell'ancora debole tendenza alla riduzione delle situazioni di povertà estrema. In mancanza di prospettive di un sostanziale miglioramento delle condizioni economiche e sociali per coloro che vi risiedono, sarà arduo scongiurare l'insorgere di flussi migratori difficilmente gestibili in termini di portata e dimensioni, se non con politiche ad ampio spettro e non confinate al livello dei singoli stati membri dell'Unione europea.

4. Tecnologia

Viviamo un periodo di straordinario cambiamento tecnologico; gran parte di ciò che abbiamo avuto la ventura di sperimentare negli ultimi decenni solo pochi anni prima l'avremmo considerata appartenere al regno della fantascienza. Molti di questi sviluppi hanno riguardato specifici settori, prodotti, servizi. Personalmente collego però la straordinarietà del cambiamento all'affermarsi impetuoso delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che ha trovato in Internet (Treccani: "rete di elaboratori a estensione mondiale ... uno dei più potenti mezzi di raccolta e diffusione dell'informazione su scala globale") lo strumento cruciale nel trasformare la "nuova economia" da *fiction* a *fact*¹³. Quello che rende questo sviluppo tecnologico così straordinario è la sua natura di tecnologia di uso generale, come è stato per la macchina a vapore o per l'elettricità. È la sua natura trasversale, anziché specifica, che ne ha determinato l'importanza per la produzione e il consumo. E saranno tecnologie trasversali, quali la connettività, l'intelligenza artificiale, il calcolo quantistico, le nuove tecnologie di energia rinnovabile, il *cloud*, e altre ancora, a determinare, secondo molti esperti, le sorti di imprese e nazioni nei prossimi anni.

È evidente che all'origine di questi sviluppi vi è uno straordinario sforzo conoscitivo. Se la conoscenza gioca un ruolo cruciale nella crescita economica, come ben documentato a livello internazionale già quando si cominciò a parlare di nuova economia¹⁴, ben si capisce quindi l'affermazione del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 con riferimento all'"obiettivo strategico per il nuovo decennio", l'obiettivo cioè per l'Unione di "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale". Pure, nonostante gli sforzi che hanno avuto luogo nei paesi membri dell'Unione nei passati decenni e nonostante l'impegno profuso nella realizzazione dello Spazio europeo della ricerca, formalmente istituito

¹³ Cfr. I. Visco, "The New Economy: Fact or Fiction?", *OECD Observer*, 221-222, 2000; cfr. anche OECD, *The New Economy beyond the Hype*, Parigi, 2001.

¹⁴ Cfr. OECD, *The Sources of Economic Growth in OECD Countries*, Parigi, 2003; cfr. anche A. Bassanini, S. Scarpetta e I. Visco, "Knowledge, Technology and Economic Growth: Recent Evidence from OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, 259, ottobre 2000.

oltre venti anni fa¹⁵, non si può non rilevare quanto su questo fronte si stenti a tenere il passo con le altre principali economie.

Anche se non mancano in Europa imprese tecnologicamente avanzate e competitive né un “capitale umano” di qualità relativamente elevata, è nell’aggregato che i ritardi emergono nettamente, e la debolezza della convergenza macroeconomica registrata in non pochi paesi membri dell’Unione la si ritrova anche con riferimento agli investimenti in ricerca, all’istruzione e alla formazione. Per quanto riguarda il nostro paese da tempo sostengo che sia il basso investimento in conoscenza, nelle sue diverse declinazioni, a determinare, e quindi a sua volta riflettere, la modestia della crescita della produttività, un “declino” economico e sociale dal quale, pur con diversi toni di grigio, purtroppo non ci è facile uscire¹⁶.

Non è questa la sede per approfondimenti, ma è utile illustrare, in estrema sintesi, alcune recenti evidenze particolarmente significative. Anzitutto, con riferimento alla spesa complessiva in ricerca e sviluppo (R&S) in rapporto al PIL, al 3,4 per cento degli Stati Uniti corrisponde il 2,3 per cento dell’Unione europea, poco meno della Cina che presenta tuttavia dall’inizio del secolo un’espansione continua e fortemente crescente (al 2,4 oggi, un punto in più che in Italia, da meno dell’1 per cento all’inizio del secolo). In secondo luogo, tra le 2500 imprese con i maggiori investimenti in R&S (corrispondenti a quasi il 90 per cento della spesa complessiva mondiale) la quota di quelle europee è relativamente bassa e in diminuzione: meno del 18 per cento (per 361 imprese) contro il 40 degli Stati Uniti (822 imprese) e il 18 della Cina (678 imprese), che ancora nel 2010 non raggiungeva il 2 per cento¹⁷.

Ma forse la dimensione più delicata del gap tecnologico – oggi con gli Stati Uniti, in prospettiva con la Cina – riguarda il fatto che queste differenze non sono più dovute (e probabilmente da molti anni) a diversità nella specializzazione produttiva, riflesso di specifici vantaggi comparati, ma a un vero e proprio ritardo nell’adozione delle tecnologie trasversali cui ho più su fatto cenno. Uno studio particolarmente approfondito mostra come ormai queste tecnologie permeino tutti i settori produttivi e come nella maggior parte di esse l’Europa sia assente o in forte ritardo, nella produzione come nella loro diffusione (con poche eccezioni, quali l’industria

¹⁵ Cfr. M. Leptin, “Comment réaliser les ambitions de l’Europe en matière de recherche ?”, Fondation Robert Schuman, Question d’Europe, 649, 5 dicembre 2022. È interessante ricordare, al riguardo, il ruolo svolto da Antonio Ruberti, non solo nella sua esperienza di Commissario europeo con responsabilità dirette per la ricerca; cfr. A. Ruberti e M. André, *Uno spazio europeo della scienza*, Giunti, Firenze, 1995.

¹⁶ Cfr. I. Visco, *Investire in conoscenza*, cit., e, da ultimo, “Conoscenza e innovazione per lo sviluppo dell’economia e della società”, Convegno internazionale di Studi su “Scuola, università e ricerca: diritti, doveri e democrazia nello ‘Stato di cultura’”, Università degli studi di Salerno, Cava de’ Tirreni, 2 dicembre 2023.

¹⁷ Cfr., anche per un’analisi ad ampio spettro sulla composizione della spesa in R&S, N. Gressano et al, *The 2022 EU Industrial R&D Investment Scoreboard*, Commissione europea, 12 dicembre 2022.

automobilistica oggi, ma con incertezze prospettiche). Dopo aver mancato di tenere il passo con gli Stati Uniti nel primo balzo tecnologico centrato sullo sviluppo di Internet e del software a esso connesso, le imprese e i cittadini europei si trovano complessivamente oggi in una posizione di grande debolezza con riferimento alle tecnologie trasversali, dal digitale all'intelligenza artificiale, e quindi con minori capacità di sfruttarne i vantaggi così come di proteggersi dai rischi¹⁸.

Poiché dal progresso tecnico, e dall'organizzazione produttiva, dipende la potenzialità di crescita di un'economia (attraverso quella che gli economisti chiamano la produttività totale dei fattori), nonché lo stesso livello del prodotto pro capite (tenuto su anche dall'intensità di capitale, fisico e umano), è evidente che c'è da preoccuparsi, tanto più quando si ricordi la conclusione relativa alle tendenze demografiche, per attenuarne i cui effetti si richiederebbe anche una forte risposta positiva dal lato della produttività. Negli ultimi dieci anni la distanza della produttività del lavoro tra Europa e Stati Uniti, pari a circa 20 punti percentuali, ha mostrato una leggera tendenza alla riduzione, più accentuata in termini di ore lavorate, e non ha presentato una peggiore performance nella complessiva crescita economica (anche se in termini di prodotto pro capite all'interno dell'Europa si è andata ampliando la forbice tra Nord e Sud, mentre è andato accentuandosi il processo di *catching up* dei paesi est europei entrati più di recente nell'Unione)¹⁹. La questione è quindi soprattutto prospettica e richiede una forte risposta politica. Ne è testimonianza l'attenzione rivolta dalla Presidente della Commissione europea nell'ultimo discorso sullo Stato dell'Unione alle nuove tecnologie e alla competitività.

Come ultima osservazione sul gap tecnologico europeo, mi pare interessante osservare che non si tratta certo di una cosa nuova. Alcuni ricorderanno che negli anni Sessanta fece grande scalpore un pamphlet di Jean-Jacques Servan-Schreiber che metteva il forte ritardo europeo nei confronti degli Stati Uniti in relazione con l'interazione tra industria privata e difesa e la differente capacità di mobilitare capitali privati per l'innovazione tecnologica²⁰. Più che povera (finendo probabilmente per beneficiare anch'essa delle innovazioni americane) l'Europa avrebbe quindi inevitabilmente finito per trovarsi e restare in uno stato di subalternità. A questa tesi Nino Andreatta dedicò in un suo saggio particolare attenzione²¹. Da un lato sostenne che continuando a perseguire, insieme con il miglioramento della capacità

¹⁸ Cfr. S. Smit et al., *Securing Europe's Competitiveness. Addressing its Technology Gap*, McKinsey Global Institute, settembre 2022.

¹⁹ Cfr. Z. Darvas, "The European Union's Remarkable Growth Performance relative to the United States"; Bruegel blog, 26 ottobre 2023.

²⁰ J.-J. Servan-Schreiber, *La sfida americana*, Etas Kompass, Milano, 1968, prefazione di U. La Malfa.

²¹ N. Andreatta, "Tecnologia ed economia nella controversia sul divario fra America ed Europa", *il Mulino*, 184, 1968 (ripubblicato, con un approfondito saggio introduttivo, in A. Quadrio Curzio e C. Rotondi, *Un economista eclettico. Distribuzione, tecnologia e sviluppo nel pensiero di Nino Andreatta*, il Mulino, Bologna 2013).

organizzativa, la crescita degli investimenti diretti, si sarebbe accresciuto il processo di convergenza economica. Dall'altro sottolineò quanto potesse trarsi beneficio "dall'esistenza di un grande mercato", con la "creazione di un'autorità federale" per la politica industriale e la ricerca scientifica", agevolando "la crescita di imprese a dimensione internazionale" (ma non necessariamente "colossali"). Pur riconoscendo quindi l'importanza di una "politica pubblica della ricerca" Andreatta non vedeva come ineluttabile il mantenimento, quando non l'ampliamento, del gap tecnologico tra paesi europei e Stati Uniti d'America.

Va osservato che a differenza di allora abbiamo oggi a che fare, e continueremo ad averlo negli anni a venire, con tecnologie da cui dipende lo sviluppo dell'intera economia, non più di particolari, sia pure importanti, settori, e il *catching-up* potrà rivelarsi ben più impegnativo di quanto poteva ritenere allora Andreatta. Pure, termini quali "federale", "livello continentale", "vasto mercato", "ricerca scientifica", "grandi imprese", "dimensione internazionale", che ampiamente rinveniamo nel suo saggio, continuano a essere ancora straordinariamente attuali. Così come particolarmente attuale è l'"importante eccezione" al possibile, progressivo, riavvicinamento tra Europa e Stati Uniti cui dedicava le sue ultime pagine, un'eccezione che trovava origine nel basso livello quantitativo e qualitativo dell'istruzione. Ecco quindi un fattore allora decisivo per spiegare il divario, non solo tecnologico ma di reddito e potenzialità di crescita: un livello d'istruzione, un investimento in capitale umano, troppo modesto, riflesso tra l'altro della "crisi dell'università europea". Forse quel divario si è oggi in parte ridotto (pur con alcune eccezioni che vedono purtroppo il nostro paese ancora particolarmente debole), ma l'istruzione e l'investimento in conoscenza continuano a essere fattori cruciali, anche per aiutare a comprendere come organizzare il recupero del ritardo europeo, sul piano produttivo e tecnologico, e su cui contare per cogliere i benefici e allontanare i pericoli nello sviluppo e nell'adozione delle nuove tecnologie, nel raccordo possibile, e da noi ancora unico, tra cultura umanistica e cultura scientifica.

5. Mercato

Infine, alle sfide che abbiamo di fronte si accompagna una grande incognita, che oggi definiamo "geopolitica". Sono palesi i rischi, ovviamente non solo sul piano economico e commerciale, di una specie di ritorno al passato, di una nuova frammentazione in blocchi di paesi e di aree, politici ma anche economici. Non solo si rischierebbe di compromettere i meccanismi che hanno consentito un'espansione senza precedenti dell'economia globale e l'uscita di miliardi di persone da condizioni di povertà estrema, ma si determinerebbero anche nuove incertezze, che finirebbero per limitare nei paesi oggi avanzati investimenti e sviluppo economico e sociale. Questo renderebbe anche più difficile la riduzione delle disuguaglianze accresciutesi in questi paesi per come si è andata evolvendo la globalizzazione, con le sue luci e le sue ombre, e per gli effetti dirompenti nel breve periodo dei cambiamenti tecnologici,

disuguaglianze ed effetti cui non hanno saputo porre rimedio adeguate risposte politiche e sociali.

Di tutto questo ho spesso parlato negli ultimi tempi, in miei interventi da Governatore della Banca d'Italia incluse le Considerazioni finali degli ultimi anni, e non è questa la sede per ulteriori elaborazioni. Osservo solo che, pur ritenendo che un mondo più aperto non solo agli scambi di beni e servizi ma anche alla condivisione della conoscenza sia nell'interesse di tutti, un mondo dove lo sviluppo economico trovi fondamento nel multilateralismo e nella cooperazione internazionale, dobbiamo registrare crescenti fratture nelle relazioni internazionali, acuite dai recenti tragici eventi in Ucraina e in Medio Oriente, fratture che sarà difficile ricomporre in tempi brevi. Bisogna quindi essere preparati a un restringimento dei mercati di sbocco, al proseguimento della tendenza, per ora ancora moderata, alla regionalizzazione e alla diversificazione delle catene di fornitura e di produzione di beni intermedi.

Nel perseguire la sicurezza nazionale, come si fa e si vuol fare oggi in modi diversi negli Stati Uniti e in Europa rispettivamente con l'Inflation Reduction Act e con l'Autonomia strategica europea, andrebbero comunque evitati ulteriori interventi protezionistici, che rafforzerebbero la tendenza all'aumento delle barriere agli scambi commerciali e agli investimenti diretti che abbiamo visto emergere negli ultimi anni. Peraltro, vi è una corrente di pensiero che, preso atto delle difficoltà che oggi si rilevano nelle catene globali della produzione di merci, vede in una rapida discesa delle barriere allo scambio internazionale di servizi intermedi, ancora ben più alte di quelle dei beni, il futuro dell'integrazione economica²².

La questione più rilevante per l'economia europea riguarda, a mio modo di vedere, come superare, soprattutto in alcuni paesi, un modello di sviluppo economico essenzialmente mercantilistico. Per tutti, però, la premessa è continuare a investire nel rafforzamento del mercato interno. Non credo vi siano dubbi sul fatto che il mercato unico europeo, della cui istituzione quest'anno ricorre il trentesimo anniversario, costituisca un elemento fondamentale dell'integrazione economica dei nostri paesi. La libertà di circolazione di merci, servizi, capitali e persone non solo è l'espressione più alta di un'unione economica e commerciale, ma nei fatti ha prodotto in Europa sensibili benefici anche su piano del benessere economico, pur limitandone la misura al livello della produzione di beni e servizi²³.

Il rafforzamento e l'espansione del mercato interno sono necessari non solo per rispondere ai rischi sul fronte internazionale ma anche per stimolare la crescita macroeconomica, che richiede di compensare gli effetti negativi dei trend

²² Cfr. R. Baldwin, R. Freeman e A. Theodorakopoulos, "Deconstructing Globalisation: The Future of Trade is in Intermediate Services", *Asian Economic Policy Review*, 2023.

²³ Cfr. L. in 't Veld, "The Economic Benefits of the EU Single Market in Goods and Services", *Journal of Policy Modeling*, 41, 6, 2019.

demografici e di agevolare l'internalizzazione del progresso tecnologico. In quest'ambito almeno due considerazioni possono essere avanzate. La prima, tutto sommato semplice da enunciare per quanto complessa ne sia finora risultata l'applicazione, consiste nell'accompagnare il mercato unico con significativi miglioramenti all'interno dei paesi membri nel settore, assai ampio e variegato, dei servizi. In generale la protezione pubblica che essi ricevono supera largamente quella dell'industria manifatturiera; vi sono evidenti barriere, difficili da giustificare e altrettanto difficili da eliminare, alla concorrenza e all'efficienza produttiva. Ma i benefici macroeconomici che si potrebbero ottenere sarebbero certo elevati e non vi è dubbio che si debba procedere con decisione, accompagnando gli interventi di riforma con analisi adeguate, comunicazione ampia e mirata, e probabilmente anche, nel breve periodo, con misure compensative per chi ne sarebbe più direttamente colpito.

La seconda considerazione riguarda una componente cruciale del mercato unico ancora fortemente in ritardo, e cioè l'integrazione del mercato dei capitali. Si tratta di proseguire il più speditamente possibile nell'armonizzazione di istituti cruciali, quali il diritto fallimentare e la quotazione delle imprese, la supervisione sui mercati finanziari e le controparti centrali, gli specifici regimi di tassazione, che tendono a ritardare il ricorso diffuso a strumenti di finanziamento innovativi e in aggiunta al preponderante credito bancario. Di essi vi è certamente sempre più bisogno per mobilitare l'ampio risparmio privato nella direzione degli investimenti, complessivamente di eccezionale entità, necessari per la duplice transizione, climatica e digitale.

Un'unione effettiva del mercato dei capitali deve mirare a eliminare le barriere tra mercati nazionali e agevolare gli investimenti transfrontalieri, con diversificazione dei rischi e mitigazione degli shock idiosincratichi. Ma forme di investimento finanziario largamente presenti in altre giurisdizioni trovano in Europa grandi difficoltà ad affermarsi. Un semplice confronto mostra come gli investimenti in *venture capital* siano una frazione minima di quelli che si osservano nel mercato statunitense e comunque i pochi che hanno luogo in Europa non sono di origine interna e certamente non privilegiano piccole startup innovative dall'elevato potenziale. In assenza di un loro consistente sviluppo vi è il rischio che ne soffra lo stesso Green Deal europeo, l'insieme di iniziative strategiche volte a progredire con decisione nella transizione verde e conseguire la neutralità climatica entro il 2050²⁴.

6. Considerazioni conclusive

Questioni importanti interesseranno l'Unione europea nei prossimi anni. Di queste trattano le proposte avanzate nella Conferenza sul futuro dell'Europa, sia pure con una

²⁴ Cfr. anche le considerazioni avanzate da F. Panetta, "Europe Needs to Think Bigger to Build its Capital Markets Union", ECB Blog, pubblicato anche in POLITICO, 30 agosto 2023.

certa vaghezza e con uno slancio federalista non necessariamente condiviso dal Consiglio dell'Unione europea. In effetti, alcune richiederebbero modifiche dei Trattati vigenti, come la generalizzazione del voto a maggioranza qualificata nel Consiglio, la possibilità di indire referendum a livello europeo, l'elezione diretta del Presidente della Commissione e il diritto di iniziativa legislativa del Parlamento europeo e di quelli nazionali, nonché l'inclusione della salute e assistenza sanitaria e dell'istruzione tra le materie di competenza concorrente dell'Unione. Ma molte misure di rilievo non richiederebbero una modifica dei Trattati e su di esse Consiglio e Commissione, dopo iniziali esitazioni, sembrano voler rispondere alle preoccupazioni espresse dai cittadini che hanno partecipato alla Conferenza con maggiore sollecitudine per pervenire all'adozione di iniziative concrete.

Rimangono inoltre in primo piano, con implicazioni certo non di basso profilo, la revisione della governance economica e l'ulteriore allargamento dell'Unione. Al fondo bisogna ancora ricercare ciò che unisce, cultura e tradizioni in primo luogo, ma anche prossimità e interessi economici. A questo riguardo si può richiamare il motto, "*in varietate concordia*", "uniti nella diversità", adottato dall'Unione nel 2000 e scelto tra 2016 proposte, un motto che trova origine negli scritti di un italiano, Ernesto Teodoro Moneta, di cui vi è ormai poca memoria anche se fu insignito nel 1907 del premio Nobel per la pace. La sottolineatura della "diversità" ne mette in luce la differenza con lo "*e pluribus unum*" americano e mostra la distanza che certamente esiste rispetto agli originali obiettivi federalisti di Monnet, Schumann e Spinelli.

Pure, se è necessario restare sul terreno del pragmatismo, non si può non rimarcare che le tensioni geopolitiche odierne e le stesse sfide di più lungo periodo, quali quelle su cui ho attirato l'attenzione, non consentono di restare inattivi. Si tratta infatti di questioni che non possono essere affrontate se non in un contesto globale, non a livello di singoli stati membri di un'Unione che non può che essere politica, oltre che economica e monetaria. Non si potrà quindi evitare di rivedere le regole con le quali si decide, incluse le modalità di voto, anche se questo vorrà dire porre ancora, democraticamente, mano ai Trattati. Al fondo, pur nel massimo rispetto delle opinioni di minoranza, la diversità non deve far premio sull'unità.

Bisognerà in particolare accrescere la capacità del coordinamento cosiddetto "verticale". Comunque, se a Trattati invariati è ancora possibile puntare, nel frattempo, su soluzioni pragmatiche, meno ambiziose eppure efficaci, ritengo che non si possa più eludere la necessità di dotare l'Unione di una adeguata capacità di bilancio comune. Essa permetterebbe di disporre di uno strumento pronto per essere utilizzato in caso di necessità, senza dovere di volta in volta ricorrere a programmi ad hoc, con esiti incerti: poco soddisfacenti come nella crisi dei debiti sovrani o senz'altro efficaci come nella risposta alla pandemia. Oltre che consentire di governare meglio pressioni di mercato non giustificate e agevolare la stabilizzazione macroeconomica, si aprirebbero in questo modo spazi decisivi, anche con l'emissione di debito "comune", per l'offerta di beni pubblici "europei", nell'innovazione tecnologica e nella sostenibilità ambientale

come nella sicurezza e in prospettiva nella previdenza²⁵ e nella conoscenza; ne beneficerebbe altresì il coordinamento con la politica monetaria unica.

Non si vuole con questo sottacere le difficoltà presenti lungo questo percorso. Nel richiedere di porre mano a modifiche dei Trattati europei la definizione di un bilancio comune e la nomina di un Ministro europeo dell'economia e delle finanze richiedono un processo evidentemente dai tempi lunghi e dagli esiti incerti. E comunque il completamento dell'architettura istituzionale europea potrebbe non essere sufficiente. Le molteplici crisi che si sono abbattute sulle nostre economie hanno lasciato una pesante eredità in termini di debito pubblico che può essere esso stesso causa di nuove crisi, esattamente come accadde nel 2011. La gestione comune di una parte delle passività emesse in passato da ciascun paese, ad esempio attraverso un fondo di ammortamento, consentirebbe anche di conferire rapidamente al mercato dei titoli del debito comune europeo lo spessore e la liquidità che evidentemente non potrebbe avere all'inizio. Proposte di questo genere sono state criticate per il timore che ne possano conseguire trasferimenti sistematici di risorse a favore dei paesi con debito più alto, ma si tratta di timori che possono essere fugati con la definizione esplicita di meccanismi, volti a impedirli, che assicurino che ciascun paese contribuisca al servizio del debito in proporzione a quanto conferito²⁶. Questo non equivarrebbe a una loro cancellazione, bensì a una riduzione della frammentazione e della volatilità che oggi contraddistinguono nell'Unione europea il mercato dei debiti sovrani.

In ogni caso bisogna continuare a coltivare la fiducia e non considerare persa la causa delle decisioni responsabili e lungimiranti, da prendere non solo per risolvere le crisi ma soprattutto per prevenirle. In fondo è questa la lezione di grandi europei, come nello scorso secolo Luigi Einaudi²⁷ e Thomas Mann²⁸, o come nell'illuminismo Immanuel Kant²⁹ e Gaetano Filangieri, di cui spesso cito il richiamo a un'Europa, "sede della tranquillità e della ragione"³⁰.

²⁵ Per una discussione generale dei vantaggi di un'unione di bilancio e per una proposta di parziale centralizzazione dei sistemi pensionistici, cfr. F. Balassone, S. Momigliano, M. Romanelli e P. Tommasino, "Just Round the Corner? Pros, Cons, and Implementation Issues of a Fiscal Union for the Euro Area", *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia, 245, 2014.

²⁶ Un esempio in tal senso è presentato in M. Cioffi, P. Rizza, M. Romanelli e P. Tommasino, "Outline of a Redistribution-Free Debt Redemption Fund for the Euro Area", *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia, 2019.

²⁷ L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Edizioni di Comunità, Milano, 1948.

²⁸ T. Mann, *Moniti all'Europa*, Mondadori, Milano, 2017 [1922-1945], introduzione di G. Napolitano.

²⁹ I. Kant, *Per la pace perpetua*, Feltrinelli, Milano, 2013 [1795], con una prefazione di S. Veca.

³⁰ G. Filangieri, *La luminosa virtù*, Donzelli, Roma, 2017, p. 14 [in *La scienza della legislazione*, libro primo, "Introduzione", 1780], (con un saggio introduttivo di E. Lo Surdo su pagine scelte dell'opera di Filangieri).