



“PIANO DRAGHI”: NON CI SIAMO

Diagnosi, obiettivo e rimedi ai raggi X



FORUM
DISUGUAGLIANZE
DIVERSITÀ

“PIANO DRAGHI”: NON CI SIAMO*
Diagnosi, obiettivo e rimedi ai raggi X

Tre modi di leggere il Piano

Bene se il Rapporto *The Future of European Competitiveness*¹, noto come Piano Draghi, serve per discutere del futuro dell’Unione Europea. Male se ci si ferma alla superficie e, restando ai titoli, lo si usa per schieramenti tattici o pregiudiziali o per facili ironie. Nel frattempo, a Bruxelles, dietro la cortina di fumo degli “800 miliardi di euro annui”, larga parte del Piano è stata assunta come un dato nella macchina istituzionale, politica e amministrativa della Commissione, senza di fatto confronto in Parlamento Europeo o in altre istituzioni dell’Unione. Lo conferma la misura profonda in cui il Piano è penetrato nelle missioni assegnate ai e alle *Commissioners-designate* sia sotto forma di innumerevoli specifici mandati, sia come indirizzo generale: “E’ incaricato di dare vita a un nuovo ‘Competitive Coordination Tool’, come proposto nel Rapporto Draghi”, scrive la Presidente Ursula von der Leyen al Commissario-designato per “Economy and Simplification” Valdis Dombrovskis nella sua lettera di missione².

Ci sono tre modi di leggere il Piano.

Primo, il Piano come una lista di possibili proposte tecniche, suggerite dal grande numero di accademici, ricercatori, funzionari della Commissione Europea e alcune istituzioni europee e da 152 imprese o associazioni di imprese (a fronte di una esigua rappresentanza dei sindacati del lavoro e delle associazioni della società civile) che, in base all’elenco fornito dal sito della Commissione Europea, sono state parte del processo³.

Secondo, il Piano come un appello politico macro-economico e macro-istituzionale ad un Europa in evidente stallo, all’insegna del “basta con l’austerità, più coordinamento e rapidità di decisione per una politica industriale europea, grandi investimenti pubblici, semplificazione e nuovo debito pubblico UE”.

Terzo, il Piano come una strategia politica e di politica economica. Il Piano non nasconde, anzi espone con chiarezza, il proprio obiettivo come anche la diagnosi che motiva i rimedi. Eccoli in estrema sintesi:

- **Diagnosi:** l’Europa ha un gap nella crescita di PIL e produttività – misurato rispetto agli USA - che potrebbe aggravarsi; tale gap viene attribuito a una minore innovazione tecnologica specie in campo digitale, che si dice principalmente dovuta, a sua volta, alle minori dimensioni delle imprese europee

* Le traduzioni da testi in inglese sono state effettuate per l’occasione.

¹ Cfr. https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en.

² Si legga ad esempio la “Mission Letter” che ha accompagnato la designazione di Teresa Ribera Rodríguez, con il portafoglio “Clean, Just and Competitive Transition”: https://commission.europa.eu/document/5b1aeee5-681f-470b-9fd5-aee14e106196_en

³ [c601b283-d00c-4866-9122-5feaea950d5e_en](https://commission.europa.eu/document/c601b283-d00c-4866-9122-5feaea950d5e_en) (europa.eu).

– sempre rispetto agli USA - frenate dai seguenti principali fattori: eccessiva tutela della concorrenza che impedisce fusioni; insufficiente commercializzazione dei saperi; mancata traslazione sui prezzi dell'energia del minor costo delle fonti rinnovabili; insufficienti finanziamenti, privati e pubblici; inadeguato coordinamento fra gli Stati Membri; troppe regole UE – tutto ciò, una volta ancora, prendendo gli USA come standard.

- **Obiettivo:** accelerare la crescita di Pil e produttività dell'UE per colmare il gap che si è aperto con gli USA, garantendo "sicurezza" intesa come indipendenza da paesi "non strategicamente allineati" (cfr. Part A, p. 52), in coerenza con gli obiettivi UE di decarbonizzazione, e, sul piano sociale, facendo sì che "lo Stato sia visto dai cittadini come al loro fianco e attento alle loro preoccupazioni" (cfr. Part A, p. 15), il che operativamente viene tradotto nel "preservare" - non migliorare – l'inclusione sociale.
- **Rimedi:** rovesciare i fattori di freno identificati nella diagnosi, mirando soprattutto a promuovere la formazione di mega-impresе quali "campioni europei" e un'accelerazione della commercializzazione/privatizzazione della conoscenza, entrambi sulla base del modello USA; puntare in modo prioritario sulla difesa, perché serve alla "sicurezza" e perché gli investimenti in quel comparto danno forte contributo a nuove tecnologie, specie digitali; perseguire gli obiettivi della transizione energetica sia con investimenti, sia con misure per assicurare una riduzione dei prezzi energetici, un forte coordinamento UE nell'automotive e forme di protezionismo (delle merci e degli investimenti diretti) "su misura" per materie e tecnologie importate; e poi indirizzare a tutto ciò i (famosi) 800 miliardi di euro annui, privati e pubblici (circa il 4% del Pil della UE), la cui allocazione è enunciata solo fra due mega-aggregati: 450 per la transizione energetica, 350 per digitale, difesa e innovazione. Realizzare tutto ciò, trasformando il Piano in un "Competitiveness Coordination Framework" settennale approvato dal Consiglio Europeo e capace di guidare ogni atto.

Il primo modo di leggere il Piano è decisamente insufficiente. Si può essere d'accordo con una proposta e non con un'altra, ed è certo bene prendere in esame molte di esse (specie con riguardo alla Parte B del Piano) da un punto di vista tecnico, ma ciò non basta e può addirittura essere fuorviante: Quale è la strategia complessiva che anima queste proposte? La condividiamo?

Il secondo modo resta altresì problematico e incompleto. Ogni persona che crede nell'Unione Europea è sospinta ad aderire all'appello del Piano. Certo, siamo d'accordo che in Consiglio (l'istituzione composta da rappresentanti degli Stati Membri che può approvare, d'intesa col Parlamento Europeo, regolamenti, direttive e decisioni avviate dalla Commissione Europea) si riducano le materie per cui è obbligatoria l'unanimità. Certo, va superata un'ottusa austerità, anche aumentando le risorse proprie con cui l'UE alimenta il proprio bilancio. Certo, l'Unione deve poter finanziare grandi investimenti di sviluppo con debito comune, come ha fatto durante la pandemia in condizioni di emergenza. Ma questi sono contenitori che abilitano le decisioni: quale è il contenuto che ospiteranno? Per quale strategia di sviluppo si chiedono più coordinamento e si fa debito europeo? E come lo si fa? E come quadra questo debito con la riconfermata politica di austerità per gli Stati Membri, che comprime i loro investimenti e servizi pubblici? E, ancora, cosa si intende con il mantra "semplificazione"? E come è possibile che il Parlamento Europeo sia estraneo (lo vedremo) al processo decisionale con cui il Piano stesso propone di essere attuato? Insomma, prima di correre a esprimersi sull'"appello" macro, sarebbe opportuno guardare la strategia del Piano. E valutarla con attenzione.

Il terzo modo ci sembra, allora, quello giusto: guardare la strategia del Piano, esaminarla, discuterla.

Noi del ForumDD, come alleanza fra organizzazioni della cittadinanza attiva e ricercatori⁴, abbiamo esaminato e discusso il Piano. E ci siamo convinti che se la sua strategia dovesse improntare l'azione dell'UE nei prossimi mesi e anni, gli effetti sull'Europa sarebbero decisamente negativi. Il Piano va dunque preso molto sul serio,

⁴ Cfr. <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/il-forumdd/>.

usandolo per realizzare un pubblico dibattito che discuta in profondità del futuro dell'Europa. Contribuire a questo dibattito è lo scopo di queste nostre pagine.

Nella **diagnosi**, il Piano è portato fuori strada da due fattori: la scelta degli USA come ricorrente standard di riferimento, senza coglierne fragilità economica, recenti evoluzioni e forti incertezze sul futuro; la disattenzione ai valori fondamentali e ai punti di forza dell'UE e ad alcune sue sfide e opportunità non eludibili sul piano demografico, sociale e ambientale. Sull'**obiettivo** gravano la disattenzione alle persone, l'ipotesi sottesa di neutralità tecnologica che lascia al solo mercato la scelta delle tecnologie e del loro impiego, la mancata analisi di cosa conviene di più all'Europa nell'attuale, instabile scenario geo-politico e una visione ancillare della dimensione sociale; si accetta e nei fatti si accentua la frattura fra economia e società come se questi anni nulla ci avessero insegnato. Questi limiti condizionano i **rimedi**, che, ferma restando la validità di specifiche idee in singoli settori (si veda in particolare la Parte B), configurano una strategia che farebbe male all'Europa. Ciò avverrebbe favorendo una concentrazione del potere economico e politico, coerente con la de-democratizzazione in atto, accrescendo le disuguaglianze, aggravando la distanza dell'Unione dalle aspirazioni e idee della società e relegando la UE nei rapporti internazionali ad una posizione rigidamente predeterminata, nonostante un quadro globale che tutt'altro respiro richiederebbe (il Sud Globale e l'Africa, in particolare, non hanno alcun ruolo nel Piano).

A queste conclusioni siamo arrivati attraverso due vie.

Abbiamo tenuto a riferimento l'"Unione Europea che vorremmo", descritta attraverso diagnosi e proposte nel libro "**Quale Europa**", a cura di Elena Granaglia e Gloria Riva (Donzelli, 2024), con il contributo di 16 autori, e ora disponibile sul web in lingua inglese⁵. Un'Unione coerente con i suoi valori - "rispetto della dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza ..." - e con i suoi obiettivi - "promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli" (come da Trattato ex artt. 2 e 3). Una visione di speranza, centrata sulle persone, che può sottrarci alla rassegnazione e alla rabbia e rianimare l'impegno: "Un luogo di promozione del welfare universale – scriviamo nel libro - non penalizzato dall'austerità; dove la conoscenza e i dati siano accessibili e a disposizione delle comunità; dove la trasformazione ecologica sia accelerata nell'interesse prima di tutto dei più vulnerabili per realizzare un modo giusto di vita e lavoro e dove politiche pubbliche e governo siano democratizzati. Un'Europa che prenda consapevolezza del proprio ruolo fondamentale nei processi migratori e che agisca come costruttore di cooperazione e di pace". Una simile Europa si sviluppa ed è competitiva sui mercati internazionali giocando le carte che la contraddistinguono: specificità sociali e tecnologiche, elevata tutela della concorrenza, un forte tessuto di medio-grandi imprese innovative, università produttrici di "open science", grandi centri di ricerca europei pubblici, come sono messe in luce nelle proposte operative del nostro libro.

A partire da questo riferimento, abbiamo, poi, messo a confronto le valutazioni di un **gruppo di esperti del ForumDD stesso, di campi diversi**, esaminando le analisi del Piano.⁶

Ecco il punto di vista emerso dal nostro confronto.

Diagnosi: usare gli USA come standard e trascurare i punti di forza dell'Europa porta fuori strada il Piano

Che l'Europa intera sia sfidata nel suo sviluppo su molteplici fronti è indubbio. Ma è indicativo che il Piano si soffermi solo su tre di essi – commercio internazionale, energia e contesto geo-politico (che, anticipando il rimedio, chiama "difesa") – e non su altre tre sfide: la dinamica demografica e la connessa sfida/opportunità delle migrazioni; lo straordinario impegno di adattamento climatico necessario in vasti territori del continente; la forte crescita già avvenuta nelle disuguaglianze e nelle barriere di accesso al sistema di welfare

⁵ Cfr. <https://donzelli.cantookboutique.com/it/opds/products/9788855226721>.

⁶ In particolare: Fabrizio Barca, Vittorio Cogliati Dezza, Piero De Chiara, Giulio De Petra, Paolo De Rosa, Giovanni Dosi, Fulvio Esposito, Massimo Florio, Elena Granaglia, Salvatore Morelli, Ugo Pagano, Andrea Roventini, Lorenzo Sacconi.

(fonte primaria, quest'ultima, del risentimento sociale su cui soffiano i neo-nazionalisti e della conseguente dinamica autoritaria in atto). Questa distorsione dell'analisi è aggravata dal riferimento agli USA come standard e modello unico di riferimento. Mentre in alcuni casi, come quello delle agenzie pubbliche che promuovono ricerca e innovazioni dirompenti, gli USA offrono effettivamente un utile punto di riferimento, in altri casi, come nello sviluppo di innovazioni nel campo del software, essi sfidano l'UE a trovare proprie soluzioni originali in diversa direzione. Il datato e spesso omissivo riferimento al modello USA, nonostante le fragilità e criticità di quel sistema, porta fuori strada il Piano, sin dai suoi primi passi. Vediamo.

- *L'affermazione secondo cui in questo secolo si è "aperto un ampio divario di PIL fra UE e USA" appare squilibrata, né sono univoche le evidenze sul divario di produttività.* Si guardi al PIL pro-capite, la cui crescita, rispetto a quella del PIL, non è influenzata dalla dinamica della popolazione, assai diversa in UE e USA. Il confronto appropriato non è ai prezzi di mercato, che risente della forte modifica dei tassi di cambio fra le due aree, ma ai "pari poteri di acquisto" (*Purchasing Power Parity, PPP*): il Rapporto stesso individua fra 2002 e 2023 un aumento del divario "dal 31 al 34%", in realtà piuttosto modesto, che non motiva l'affermazione centrale del documento⁷. Quanto poi alla produttività che sta dietro questa dinamica del PIL pro-capite, si tratta di un terreno controverso dove le valutazioni differiscono largamente, in alcuni casi suggerendo che il divario UE-USA si sarebbe semmai ridotto.⁸ Comunque stiano le cose, la prudenza suggerirebbe di non affidarsi a questo confronto, mentre le vicende dell'ultimo ventennio avrebbero suggerito piuttosto di guardare almeno anche alla Cina, tenendo ovviamente in conto la sua violazione delle libertà personali e i suoi problemi demografici e di crescita di lungo periodo.
- *Caratteristica intrinseca del modello di sviluppo statunitense degli ultimi decenni non è solo la generazione di disuguaglianze assai più elevate che in Europa, ma anche una generale, grave fragilità politica e instabilità economica e finanziaria, più recentemente evidenziata dalla Grande Recessione del 2008 e dalle sue conseguenze su finanza pubblica e bilancia dei pagamenti: appare quindi inopportuno prendere gli USA come standard di riferimento per la UE.* Il Piano riconosce che le disuguaglianze USA sono più gravi delle nostre, ma di fatto le accetta nell'aspirare proprio a quel modello di crescita (semmai, come vedremo, è lo stato sociale chiamato a rimediare ex-post, fin dove può). Ma non basta. Anche mettendo da parte l'estrema fragilità democratica degli USA, un paese spaccato come non mai fra due coalizioni che non si riconoscono legittimità, il Piano omette di ricordare le sue gravi fragilità economiche⁹: che la forte concentrazione del sistema di imprese in pochi conglomerati, o megacorps, non solo è corresponsabile delle suddette maggiori disuguaglianze, ma ha ridotto la concorrenza e ha fortemente accresciuto il condizionamento della politica da parte delle lobby, a cominciare da quelle della finanza, delle armi, della sanità privata; che il saldo di parte corrente della bilancia dei pagamenti, è in permanente deficit (3,0% del PIL nel 2023, contro l'avanzo UE di 1,7%) e ha portato all'accumulo di una posizione debitoria netta verso il resto del mondo che ha raggiunto 2/3 del PIL; che una parte rilevante di tali attività finanziarie è detenuta da paesi considerati "non-allineati"; che lo straordinario debito delle famiglie e delle imprese è permanente fonte di fragilità e potenziale instabilità finanziaria (che poi si ripercuote sul mondo intero, come nel 2008). Sono debolezze gravi che solo la superiorità militare USA – si mira ad uguagliarla? - rende sostenibile, tramite il ruolo egemonico del dollaro.
- *Ricerca e nuove tecnologie: un ritardo effettivo.* Qui il divario UE-USA esiste e il confronto proposto dal Piano può essere di aiuto, ma solo se ben utilizzato. Il divario riguarda le spese in Ricerca e

⁷ Si tratta, fra l'altro, di una misura influenzata, come sempre, dalla scelta dell'anno base. Cfr., ad esempio, i risultati in Z. Darvas, *The EU remarkable growth performance relative to the US*, Bruegel, 2024.

⁸ Cfr. Ancora Darvas (2024).

⁹ I punti successivi e altri ancora sono presentati, con ampia documentazione, da P. Ciocca, *Del capitalismo. Un pregio e tre difetti*, Donzelli, 2024 (capitolo ix).

Sviluppo (R&S). Due sono i fatti che il Piano raccoglie da un Rapporto appena uscito, “*EU Innovation Policy*”¹⁰:

1. Mentre l’ammontare della spesa pubblica in R&S è pari a 0,7% del PIL in entrambi UE e USA, nell’UE il 90% di tale spesa pubblica in R&S è effettuata a livello nazionale, dunque è frammentata fra gli Stati Membri. Inoltre, nonostante gli importanti esempi di infrastrutture pubbliche europee di ricerca come, Agenzia Spaziale Europea e CERN, o, con bilancio minore, EMBL (European Molecular Biology laboratory) e EuroHPC (European High-Performance Computing Joint Undertaking), il budget e la capacità di promuovere “innovazioni dirompenti”, anche da parte di agenzie come l’European Innovation Council, è minima rispetto alla capacità delle corrispondenti agenzie pubbliche federali statunitensi.
 2. La spesa privata delle imprese in R&S è decisamente più bassa, 1,2% del PIL in UE, contro 2,3% negli USA, ed è particolarmente debole nel campo dello sviluppo dei software, dove le imprese USA coprono il 75% del mercato internazionale.
- **La causa del ritardo: una diagnosi non dimostrata e che trascura i punti di forza dell’Europa.** Venendo alle cause del ritardo nella ricerca e nelle nuove tecnologie, il Piano va di nuovo fuori strada. Pur raccogliendo dal suddetto Rapporto (Fuest et al. 2024) una raccomandazione per rilanciare con forza la ricerca pubblica europea (cfr. sotto ai Rimedi), non ne fa il volano del sistema delle imprese private europee. Viceversa, inseguendo di nuovo il modello USA, il Piano attribuisce la causa del gap tecnologico soprattutto a due fattori: il fatto che le imprese europee non raggiungono la grande scala produttiva di quelle USA, perché frenate dalla regolamentazione nel campo delle tecnologie digitali e da una politica della concorrenza che ostacola la formazione di posizioni dominanti; il fatto che le università e i centri di ricerca non commercializzano a sufficienza i loro risultati. A sostegno di queste tesi non vi è analisi, ma un giudizio di valore. Nulla di male (se lo si riconosce), ma il fatto è che **quelle tesi accantonano valori propri dell’Europa, sulla base dei quali – non demolendo i quali – può essere rafforzata la sua competitività:**
 - la missione delle università nella UE di attuare il loro mandato utilizzando le risorse pubbliche con cui sono finanziate per produrre “scienza aperta” nell’interesse collettivo;
 - l’approccio unico con cui l’UE ha affrontato l’impatto delle tecnologie digitali e il ruolo dei Big Data mettendo al centro i diritti delle persone: una regolamentazione che richiede una riforma per meglio raggiungere quell’obiettivo, non per tradirlo;
 - la scelta di una forte politica anti-trust, come requisito sia di tutela del consumatore, sia di prevenzione delle concentrazioni di controllo e potere che frenano l’entrata nel mercato di nuove imprese e condizionano l’intera società e l’azione pubblica.**Il paradosso è che questi due ultimi tratti del sistema europeo sono proprio quelli verso cui il governo degli USA sta cercando di muoversi dal 2020**, prendendo espressamente a riferimento l’impianto regolamentare e antitrust europeo specie nel settore della tecnologia digitale. Un punto decisivo curiosamente omissivo nel Piano. Ci torniamo guardando ai rimedi.¹¹
 - Il confronto con gli USA torna, invece, a essere **convincente** sul fronte della *decarbonizzazione e dei costi energetici*. L’assai maggiore costo dell’energia sopportato, rispetto agli USA, da persone e imprese in Europa non è, infatti, attribuito solo all’indisponibilità di fonti fossili, ma anche agli ostacoli che si frappongono al trasferimento dei minori costi delle energie rinnovabili sui prezzi finali, in particolare la frammentazione della rete, l’inadeguato potere contrattuale esercitato dall’UE e i meccanismi in essere per la formazione dei prezzi (in parte dovuti alla tassazione ma anche ad errori

¹⁰ Institute for European Policy Making (Università Bocconi), Rapporto a cura di C. Fuest, D. Gros, P.-L. Mengel, G. Presidente, J. Tirole: https://www.econpol.eu/publications/policy_report/eu-innovation-policy-how-to-escape-the-middle-technology-trap.

¹¹ Cfr. S. Wallsten, “*The Narrowing of US-EU Tech Policy Divide*”, sett. 2024 (<https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/the-narrowing-us-eu-tech-policy-divide>).

di politica economica nella 'liberalizzazione' dei mercati, su cui il Rapporto tace). Il Piano osserva, inoltre, che, nonostante l'UE sia forte nelle tecnologie verdi (solare, eolico, trasporto), l'effettivo conseguimento dei suoi obiettivi di decarbonizzazione e l'accelerazione che essi richiedono nell'installazione di energie solari, nell'offerta di batterie, ed in altre misure non sono ad oggi raggiungibili a costi ragionevoli se non rivolgendosi all'offerta della Cina e di altri paesi: un tema che richiede coordinamento fra politica industriale e commerciale e che si riflette nel Piano in una presa di distanza dal modello USA (cfr. oltre ai rimedi).

Obiettivo: il modello di sviluppo implicito nel Piano non corrisponde all'interesse dell'Europa

Abbiamo appena richiamato i limiti di prendere gli USA come modello. Ma è **nelle qualificazioni della "crescita" con riferimento alle tre dimensioni "ambientale", "sicurezza" e "sociale" che emergono con ancora maggiore chiarezza i tratti e i gravi limiti dell'obiettivo.**

Per la dimensione ambientale, l'obiettivo generale di accelerare la crescita incorpora positivamente l'attuale e riconfermato obiettivo UE di una rapida decarbonizzazione. Ciò invita il Piano a ricercare le soluzioni tecnologiche, economiche e commerciali con cui i due obiettivi possano andare assieme nel breve periodo, riducendo i costi dell'energia. Ne scaturiscono alcune proposte interessanti e che devono essere valutate (cfr. Rimedi).

Ma il Piano non ricerca le possibilità di maggiore produttività, di migliore qualità della vita che possono scaturire dalla transizione energetica e dalle altre trasformazioni ambientali. Il Piano, assumendo un'ipotesi di neutralità tecnologica, non analizza in quale modo queste trasformazioni e i grandi investimenti necessari per l'adattamento climatico in tutta Europa – la sfida dell'adattamento essendo trascurata dal Piano (con una sola menzione minore nella Parte B) – non solo possano evitare opposizione sociale, ma possano essere l'occasione per innovazioni produttive e sociali e per minori disuguaglianze. Vengono opportunamente previste risorse compensative per ammortizzare gli effetti sociali negativi di breve periodo della decarbonizzazione, ma l'attitudine a guardare le cose non dal lato delle persone e della loro possibile domanda collettiva ma dal lato dell'offerta delle imprese esistenti preclude al Piano di indagare le opportunità di un drastico *switch* dalla mobilità individuale alla mobilità collettiva, di progressi rapidi nel monitoraggio e nella prevenzione dei disastri ambientali, di accelerare la produzione comunitaria decentrata di energia, di adattare i contesti urbani (non solo le abitazioni) e di una programmazione visionaria di lungo termine delle riallocazioni territoriali di popolazione richieste dal cambiamento climatico. Una politica industriale che si desse carico di questi obiettivi sarebbe davvero "a fianco" di cittadini e cittadine.

Quanto alla dimensione sicurezza, essa è decisamente incorporata nell'obiettivo prima sintetizzato¹², come indipendenza dell'Europa da paesi non "strategicamente allineati". Anche qui con un doppio errore. In primo luogo, emerge di nuovo la disattenzione alle persone, per le quali "sicurezza" riguarda prima di tutto altri aspetti: dalla sicurezza sul lavoro, a sentirsi sicuri fuori della propria casa, alla prevenzione e contrasto delle avversità climatiche, alla possibilità di fronteggiare gli imprevisti economici o sanitari. Il modo in cui le nuove tecnologie sono sviluppate e attuate ha un forte impatto su questi aspetti: la politica industriale dovrebbe curarsene.

Ma anche restando dentro il significato prescelto dal Piano per il termine sicurezza, non ci siamo. **Congelare, in questo contesto mondiale così rapidamente in evoluzione, le relazioni internazionali in "allineati" e "non-allineati", ignorare la fragilità della stessa relazione euro-atlantica, appare ingiustificabile in un Rapporto**

¹² "Sicurezza è una preconditione di una crescita sostenibile, poiché rischi geopolitici crescenti possono aumentare l'incertezza e deprimere gli investimenti, mentre grandi shock geopolitici o improvvisi arresti del commercio possono avere effetti estremamente dirompenti" (p.19).

che guarda al futuro. Così come non valutare, in una proposta di politica industriale europea, l'ipotesi di una relazione strategica di pace e cooperazione con la Cina¹³ o di nuove relazioni con l'Africa (citata due sole volte nell'intero rapporto) e con il Sud del mondo, o ignorare il tema vitale per l'Europa delle migrazioni (citata anche essa due sole volte¹⁴). Al contrario, il Piano trasforma, senza alcuna analisi, l'obiettivo della sicurezza nel forte aumento delle spese per la difesa, citato ripetutamente come volano di crescita e di ricerca tecnologica (cfr. i Rimedi).

La dimensione sociale è dove si manifesta in modo ancor più eclatante la disattenzione del Piano alle persone. Questa dimensione è, infatti, proprio espunta dall'obiettivo, persino nella pur modesta e inefficace forma usata in passato nell'UE, quella della "crescita inclusiva", ossia di una crescita che si associa ad un aumento dell'inclusione sociale. **No, l'inclusione sociale è considerata un vincolo nel senso che, si argomenta, essa va "preservata" (in particolare, p.15), mentre il contributo del welfare è ancillare alla crescita, perché deve evitare che essa produca maggiori disuguaglianze.**

In realtà, nel Piano non si sostiene neppure che l'inclusione sociale vada preservata, ma, piuttosto, che bisogna convincere l'opinione pubblica che lo sia. Occorre, si legge nel Piano, apprendere dalla lezione del passato quando "la nozione secondo cui la globalizzazione avrebbe aggravato le disuguaglianze si è infiltrata – si legge proprio "infiltrated" – nella percezione pubblica" (p.15), e bisogna allora far sì che ora "lo Stato sia visto a fianco di cittadini e cittadine". Che cosa dovrebbe convincerli di ciò? La risposta principale è chiara: non che esso ridurrà le disuguaglianze, ma la minaccia che se la crescita rallenta non si potrà più finanziare il modello sociale europeo, ossia la minaccia di un aumento delle disuguaglianze.

Non importa che gli obiettivi di riduzione della povertà siano stati costantemente mancati; che, a partire dagli anni '90 ogni misura delle disuguaglianze di reddito e ricchezza e le disparità regionali siano cresciute in Europa in maniera evidente e talora assai forte. Né che accesso a servizi fondamentali e la loro qualità siano negati a un numero elevatissimo e spesso crescente di persone, mancando gli obiettivi ultimi di coesione e benessere dell'Unione e producendo una crescita di risentimento e sfiducia e un distacco dalle istituzioni democratiche¹⁵. Non importa che proprio disuguaglianze e povertà frenino il sostegno delle persone, specie se più vulnerabili, per la transizione ambientale e digitale. **Non importa che sia possibile disegnare in Europa politiche industriali che, accrescendo l'efficienza e creando opportunità per le imprese, migliorino le condizioni di vita di chi sta peggio:** sviluppare AI per ridurre i rischi sul lavoro e favorire un radicale riequilibrio dei tempi e della qualità dei lavori (à la Rodrik)¹⁶ sono solo due esempi. Nulla di tutto ciò. Viceversa, il Piano usa ancora una volta il confronto con gli USA, questa volta per dire che l'UE sta messa meglio – vero, meno

¹³ Dopo avere ragionevolmente argomentato che negli scambi EU-Cina entrambe le parti non hanno interesse ad accelerare la de-globalizzazione, perché l'una ha bisogno di componenti e materie e l'altra ha bisogno di venderle, si richiama il "rischio immediato per l'Europa che questa dipendenza commerciale sia usata per creare occasione di coercizione, rendendo difficile all'Europa di mantenere una posizione compatta e minando i suoi comuni obiettivi di politica economica". Bene sottolineare il rischio, ma perché non affrontarlo valutando – almeno in un Rapporto, se non dove? – anche l'ipotesi di una strategia sostenibile di cooperazione con la Cina, senza subire vincoli dalle volatili scelte strategiche statunitensi? Su questo punto, il mandato assegnato al Commissioner-designate per "Trade and Economic Security", Maros Sefcovic, è più sottile, nel chiedergli di "impegnarsi nei fori esistenti di dialogo [con la Cina] per assicurare relazioni economiche bilanciate basate sulla reciprocità".

¹⁴ Le citazioni avvengono in una tavola statistica e per dire che la questione viene spesso trasformata in arma geopolitica o *weaponization*.

¹⁵ Cfr. S. Morelli, "Disuguaglianze. Le tante fratture socio-economiche", in Granaglia, Riva (2024).

¹⁶ Cfr. D. Rodrik, S. Stancheva, *Fixing capitalism good job's problem*, Oxford Review of Economic Policy, Volume 37, Number 4, 2021, pp. 824–837

peggio – e per ricavarne la conclusione che **mantenere l'attuale stato delle cose in campo sociale è il massimo risultato a cui aspirare.**

Il punto, però, è che la strada indicata di “fare come gli USA” non garantisce neppure quello. Più crescono le disuguaglianze nei mercati più diventa difficile per lo Stato sociale assicurare risposte adeguate. Da un lato, le disuguaglianze di mercato (gli oligopoli) si associano a modifiche nei rapporti di potere che si estendono alla politica, creando il rischio di un indebolimento della disponibilità a redistribuire da parte sia dei vincenti, più forti, sia dei ceti medi, in difficoltà e impauriti dalla chiusura di molte opportunità. Dall'altro, lo stato sociale si troverebbe a fronteggiare domande sempre più grandi e complesse.

Infine, la visione del Piano trascura che la giustizia sociale è il valore centrale del *welfare* come di tutte le istituzioni sociali. Ciò significa che il *welfare* non può essere ridotto a mero sostegno della crescita, quando è primariamente veicolo di soddisfazione dei diritti sociali e dispositivo di valorizzazione della cura e del lavoro sociale. Né la giustizia sociale può essere un compito esclusivamente del welfare: mercati e imprese sono istituzioni sociali, dunque, anch'essi oggetto di giustizia. Non riconoscerlo comporta, sia una ingiusta ripartizione delle responsabilità fra economia e stato sociale, sia ingiuste penalizzazioni a danno di chi nell'economia si trova perdente e che con altre regole non sarebbe in quella condizione. Estendere la democrazia economica è elemento qualificante dello sviluppo. **Il Piano, nei pochi casi in cui menziona il dialogo sociale, lo considera come mero strumento per fare accettare il Piano stesso.**

I rimedi: gravi rischi e necessità di pubblico dibattito

Il Piano contiene un gran numero di proposte ed esse meritano di essere esaminate attentamente coinvolgendo esperti e detentori di interessi, incluse le organizzazioni di cittadinanza attiva, sui vari temi. Ci auguriamo che ciò avvenga in modo pubblico e trasparente, utilizzando il Piano come opportunità per un acceso confronto sul futuro dell'Europa. Con questa prospettiva, qui esprimiamo alcune osservazioni sui grandi blocchi tematici del Piano, tirando le fila di quanto argomentato nell'esame della diagnosi e dell'obiettivo.

Ricerca e tecnologia: concorrenza, università, centri di ricerca, regole

La strategia suggerita invita in modo appropriato l'Europa a una politica industriale unitaria e coordinata. In alcuni casi, ciò si traduce in proposte che meritano attenzione. E' il caso, ad esempio, dell'automotive, dove il Piano aderisce all'idea che le attuali serie minacce alla supremazia europea andrebbero contrastate con la promozione di infrastrutture per la ricarica delle batterie o con investimenti sulla componente digitale. Altre sezioni, specie nella Parte B del Piano, sono interessanti. Ma il disegno generale è segnato dalla distorcente aspirazione al modello USA, mentre vengono trascurate le potenzialità insite nel modello europeo di sviluppo, a dispetto del fatto che in alcuni casi esso è oggetto di interesse da parte dei responsabili della politica economica USA.

Il Piano propone, in primo luogo, di **favorire la formazione di “campioni europei” di grande scala** attraverso ampi sussidi e un deciso intervento di riduzione della tutela della concorrenza, consentendo fusioni, con particolare enfasi su difesa, farmaceutico e digitale, anche a costo di alterazioni della definizione dei “mercati di riferimento”. **Come questa strada possa nei fatti portare a innovazioni dirompenti nell'interesse collettivo non è spiegato:** è un problema non da poco, visto che spesso l'acquisizione di un forte potere di mercato attraverso la crescita di scala produce un effetto positivo solo nel breve periodo, a cui segue alla lunga un effetto depressivo a causa della minore diffusione delle innovazioni. Ma c'è di più: che utilità ha concentrarsi su “campioni europei” quando, stante l'illimitata mobilità dei capitali, la matrice “europea” di questi campioni non è garanzia che essi restino radicati in Europa una volta che intravedano convenienze fiscali o di altra natura? (A meno che il “campione” non sia un'impresa di proprietà pubblica indirizzata da una strategia

europea, strada significativa non considerata dal Piano.) **Né tantomeno il Piano si misura con gli effetti negativi che quella strada avrebbe sia su consumatori e prezzi, sia sull'accesso al mercato di filiere di medie e medio-grandi imprese che in Europa sono spesso all'avanguardia dell'innovazione.** La strada per molte di queste imprese innovative non è quella delle fusioni ma di una più forte e autonoma crescita; e su questo fronte assai meno chiari sono i suggerimenti del Piano su come promuovere una loro raccolta finanziaria più efficace di oggi.

Inoltre, **il Piano non affronta affatto la questione dell'irreversibilità nella formazione di forti poteri di mercato e della sua capacità nel condizionare le scelte pubbliche e politiche.** E' fenomeno evidente nell'esperienza degli Stati Uniti, specie nel settore digitale. Anche dopo la scadenza dei brevetti iniziali, le megacorp riescono a mantenere e rafforzare il loro potere di mercato, ottenendo una "piramide" di brevetti secondari, creando vincoli fra prodotti diversi, sfruttando i dati accumulati per un migliore addestramento dell'intelligenza artificiale e, appunto, acquisendo in modo massiccio altre imprese per sopprimere soluzioni tecnologiche alternative o arricchire le proprie¹⁷.

La strada maestra per contrastare tale fenomeno è la politica della concorrenza, l'antitrust. Non è un caso che, proprio negli USA e proprio con riguardo al cuore della rivoluzione digitale, si sia prodotta dal 2020 una svolta negli orientamenti della politica economica. **"Gli USA – riassume un Policy Brief della Bertelsmann Foundation¹⁸, utilizzando ampia e nota evidenza - si stanno allineando in modo crescente al più stringente approccio di regolazione dell'UE in ambito tecnologico"**: nel caso dell'antitrust, ciò significa proprio passare dall'esclusiva attenzione ai consumatori all'attenzione tipicamente europea alla concentrazione di mercato. Gli esiti della svolta sono stati finora decisamente limitati, anche perché frenati dalla "spinta contraria dei tribunali" – prosegue il Policy Brief - chiamati a giudicare i casi istruiti dall'agenzia federale, ma segnalano una consapevolezza che il Piano ignora.

Ma c'è di più. Le raccomandazioni del Piano, mirando esplicitamente a un'attenzione speciale dell'antitrust nei confronti di "imprese europee", possono distorcere le scelte di tutela della concorrenza, esponendole a contestazioni e inefficacia anche nei confronti di imprese non europee. E' significativo che nel mandato assegnato alla Commissaria Teresa Ribera Rodríguez ("Clean Just, and Competitive Transition") essa venga già ora investita, con esplicito riferimento al Piano Draghi, del compito di favorire un aumento di scala delle imprese e di "rivedere le Linee Guida per le fusioni [dando] peso adeguato ai bisogni più pressanti dell'economia europea", con riguardo ad alcune parole chiave chiaramente mirate a rilassare l'intervento, fra le quali come sempre spicca "il nuovo contesto di sicurezza e difesa".

Gli effetti di una simile strada nel campo della difesa (cfr. oltre nel testo) sono particolarmente allarmanti proprio per il motivo che il Piano stesso cita a motivazione della scelta: il ruolo propulsivo che la difesa esercita sulla ricerca in campo digitale. L'immissione di intelligenza artificiale nei sistemi militari può avere infatti effetti incontrollabili e devastanti, come osserva il ForumDD, in un contributo che cita anche l'ultimo scritto di Henry Kissinger¹⁹.

Altrettanto non condivisibile appare la proposta di **accrescere la propensione e la capacità di università e centri di ricerca pubblici di commercializzare i loro risultati**, ossia di privatizzare la conoscenza. Qui, di nuovo,

¹⁷ Cfr. M. Kurz, "Market Power is Permanent, and Technological Competition Does Not Remove It", Project Syndicate – Longer Reads, dicembre 2023 (<https://www.project-syndicate.org/onpoint/technology-innovation-how-monopolization-and-anticompetitive-market-power-work-by-mordecai-kurz-2023-12#:~:text=Market%20Power%20Is%20Permanent%2C%20and%20Technological%20Competition%20Does%20Not%20Remove%20It,-Dec%201%2C%202023&text=Contrary%20to%20the%20longstanding%20conventional,pay%20for%20the%20associated%20benefits.>) .

¹⁸ Cfr. Wallsten (2024).

¹⁹ Cfr. U. Pagano, "Europa-mondo. Radici e missioni internazionali dell'Europa", in Granaglia, Riva (2024).

non vi è alcuna analisi degli effetti sull'innovazione di tale svolta, né delle sue conseguenze in termini di concentrazione della conoscenza, di equilibri di potere nella società e di disuguaglianze. **Né si prende in considerazione, per analizzarla, la strada alternativa: quella di sfruttare il sistema di valori che definisce, storicamente, l'intero disegno di gran parte del sistema universitario e di ricerca europeo, che lo porta a lavorare per la scienza aperta, nonostante la pressione del modello USA.**

Né, infine, il Piano tenta di valorizzare l'approccio radicalmente diverso impiegato dall'UE nell'affrontare la rivoluzione digitale, ricercando, con fatica, regole a tutela dei diritti delle persone. Nel Piano di quelle regole si parla come ostacoli²⁰; viceversa, come sostiene il ForumDD²¹, si tratta di un impianto che, opportunamente rivisto per passare dalla tutela dei singoli a forme di tutela collettiva e di condivisione dei dati, può dare risultati importanti, proprio in termini di competitività del nostro sistema. In campi diversi, infatti, dalla salute al monitoraggio e tutela del territorio – due priorità ancor più oggi – è possibile favorire l'uso di crescenti masse di dati, anche raccolti da supporti fisici fra loro comunicanti (dai satelliti ai sensori), per fini di utilità sociale, non come fonti di profitto. E spronare in questa direzione l'intelligenza artificiale. E' importante notare che **anche in questo caso siamo in presenza negli USA di un tentativo, a livello federale e statale – specie in California, dove pesa la presenza industriale e culturale della Silicon Valley – di muovere nella direzione dell'Europa, seppure con risultati limitati.**²²

I limiti del Piano si manifestano anche con riguardo al tema dei **sistemi cloud**, di erogazione di servizi a richiesta attraverso la rete sulla base di risorse disponibili in remoto. "E' troppo tardi per l'UE tentare di costruire un sistema cloud che possa sfidare i maggiori fornitori USA", argomenta il Piano (p.30). Ha probabilmente ragione, ma solo se si fa riferimento alla competizione 'statica' sul mercato, visto il ritardo dell'Europa. Ma è certo, invece, indispensabile sviluppare a livello europeo Infrastrutture Digitali Pubbliche che consentano, in modo indipendente dagli USA, di ospitare le sperimentazioni, la ricerca, le applicazioni in campi di interesse collettivo (sanità, pubblica amministrazione, scienza stessa) come quelli prima richiamati. Il Piano menziona in modo vago queste infrastrutture e propone un EU Cloud and AI Development Act – assunto come obiettivo nelle lettere di missione ai *Commissioners-designate* - ma avremmo voluto vedere esplorata questa strada assumendo il punto di vista dell'interesse delle persone e valutando i rischi di un'accettazione passiva degli oligopoli USA.

La distorsione indotta nel Piano dal riferimento al modello USA è aggravata dal fatto che esiste un'alternativa. Come osservato, è certo indispensabile per l'Europa sfruttare la propria scala per compiere un salto nella capacità di innovazione. Certo, serve un forte incremento di spesa in ricerca, come il Piano auspica. Ma questo può e deve essere realizzato soprattutto in settori fondamentali per le condizioni di vita e la salute, per la transizione digitale o la trasformazione ambientale, costruendo e investendo in **centri pubblici, "hub tecnologici sovranazionali" per la ricerca e lo sviluppo.** E' questa la strada per assicurare la massima diffusione e applicazione delle innovazioni prodotte, in una logica di scienza aperta e mercati concorrenziali che favorisca sia il forte sistema delle medie imprese europee, sia l'attivismo di cittadine e cittadini.

E' la strada alternativa al Piano indicata dal ForumDD sin dal 2019 e che, sul fronte della salute e dopo la pandemia, si è tradotta nella proposta dettagliata di un "CERN della salute", con un bilancio di 7 miliardi di euro l'anno, per ricerca, produzione, distribuzione di farmaci, vaccini e altri beni e servizi biomedici basati sulla conoscenza: proposta fatta propria dal Parlamento Europeo nelle Raccomandazioni post-Covid e poi

²⁰ La parte B del Piano, ad esempio, recita: "L'EU si trova oggi davanti a un trade-off inevitabile fra più forti garanzie regolatorie ex-ante a tutela di diritti fondamentali e la sicurezza dei prodotti finali, e regole più leggere per promuovere investimenti e innovazioni in Europa" (p. 79). E' la stessa idea di un "inevitabile trade-off" che rivela la miopia del Piano.

²¹ Cfr. G. Resta, "Tecnologia digitale. Fra protezione e condivisione dei dati", in Granaglia, Riva (2024).

²² Cfr. ancora Wallsten (2024).

discussa e votata da una robusta minoranza di membri del Parlamento Europeo nell'iter di approvazione del Rapporto sulla revisione della legislazione farmaceutica, e sul quale presto riprenderà il confronto.²³

La disattenzione al benessere delle persone come metro delle decisioni di indirizzo della tecnologia impedisce al Piano di sviluppare spunti importanti che pure il Piano stesso ha portato all'attenzione. Ecco alcuni esempi. Il giudizio positivo sul CERN e sul suo modello non burocratico e imperniato su un ruolo centrale delle persone che ricercano. La proposta di accrescere ruolo e capacità degli High-performance computer, dedicandoli all'addestramento e sviluppo di AI, ma senza attenzione alla necessità che ciò avvenga avendo come metro l'interesse e il diritto delle persone. La proposta di promuovere lo European Health Data Space, ma senza attenzione alla necessità che ciò non dia luogo alla formazione di rendite monopolistiche sui farmaci realizzati. O, ancora, la proposta di dare vita a un'Agenzia tipo ARPA (Advanced Research Projects Agency) negli USA che promuova progetti a elevato rischio. **Si tratta di chiarire se su queste strutture si punta per tirare la volata a grandi oligopoli, con gli effetti sociali ed economici che ne discendono, o a un sistema concorrenziale di imprese piccole, medie e grandi e al benessere di cittadine e cittadini. Sono due strade ben diverse.** L'ambiguità del Piano è riflessa nella missione assegnata alla Commissaria designata Henna Virkkunen con il portafoglio "Tech Sovereignty, Security and Democracy".

Decarbonizzazione e protezionismo moderato

Il Piano, lo abbiamo visto, trascura le straordinarie trasformazioni di vita che transizione energetica e ambientale richiedono, le loro implicazioni per l'innovazione tecnologica e sociale – sempre più legate fra loro – e quanto un impegno in questa direzione parlerebbe all'interesse e alle aspirazioni di cittadini e cittadine europei. E' una delle occasioni mancate del Piano. Tuttavia, **entro i confini in cui si è chiuso, il Piano presenta proposte significative in tema di elevato costo dell'energia in Europa e di una criticità nello sviluppo delle tecnologie verdi.**

Sul fronte dell'energia, il Piano propone diverse **piste di lavoro che, affrontando la tensione fra obiettivi ambientali e di crescita, meritano attenzione e confronto.** Ricordiamone alcune:

- Per ridurre i prezzi energetici e assicurare un trasferimento ai consumatori dei minori costi delle energie rinnovabili, il Piano propone forme di joint procurement europeo, il disancoraggio dallo spot market (un grave errore delle liberalizzazioni sostenute dalla CE in passato) e soprattutto l'esercizio di un più forte potere negoziale e di una costante supervisione degli intermediari.
- Chiede investimenti congiunti nella rete elettrica (*grid*) europea.
- Riconosce la necessità di ammortizzare l'impatto sociale della riconversione nei settori dove la decarbonizzazione è più difficile.
- Rilancia, come visto, la necessità di un coordinamento europeo nel settore automotive.

Il Piano affronta anche la questione della dipendenza dal resto del mondo, primariamente dalla Cina, nell'importazione di tecnologie verdi, e **riconosce che in questo ambito l'Europa non può "fare come gli USA"** erigendo barriere protettive generalizzate. Il Piano propone, piuttosto, una strategia mista: niente protezioni tariffarie, per tecnologie dove il gap non appare colmabile; protezioni tariffarie e investimenti diretti dall'estero regolati, dove si vuole proteggere il lavoro e non si vedono rischi geopolitici di dipendenza; protezione tariffaria e investimenti diretti solo in joint-venture, dove si valuta un rischio di dipendenza; protezioni tariffarie, dove vi sono industrie nazionali nascenti.

Al di là del dettaglio, la definizione coordinata da parte degli Stati Membri dell'UE di una strategia in merito a questi aspetti sarebbe di estrema importanza, perché vorrebbe dire prendere di petto e smontare nazionalismi senza respiro. Questa definizione coordinata e l'attuazione delle quattro opzioni del Piano

²³ Cfr. <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/impresepubblicheeuropee/> per tutti i materiali prodotti in questa filiera di ricerca e proposte. Cfr. Anche M. Florio, "Salute. Bene pubblico europeo", in Granaglia, Riva (2024).

richiederebbero, tuttavia, per avere successo, di affrontare senza pregiudizi la questione dell'intera collocazione geopolitico-economica dell'Unione, specie nei suoi rapporti con Cina (e Asia in generale) e Africa. Tema sul quale invece il Piano è paralizzato. Il che ci porta al prossimo tema.

Sicurezza e Difesa

Abbiamo già detto del fatto che, nell'affrontare il tema della sicurezza, il Piano assume come data l'attuale configurazione di Stati amici e nemici. Non tiene conto della fragilità e malleabilità del quadro geopolitico, a cominciare dagli USA stessi. Non considera, accanto alla dipendenza nelle materie prime e in input tecnologici, quella assai rischiosa nei cloud, specie dagli USA. Non valuta vantaggi, svantaggi e rischi di un diverso rapporto con Cina e Africa, anche alla luce della distribuzione territoriale delle materie critiche strategiche. Non si misura, infine, con una delle poche certezze dei prossimi decenni, la coincidenza di una forte domanda e offerta di flussi migratori in Europa, in primo luogo dall'Africa.

Queste mancanze appaiono coerenti con la scelta di recepire come un dato l'"urgente necessità di innalzare gli investimenti in difesa" (p. 57), ignorando fra l'altro, come ricordato dal rapporto "*Much more than market*" curato da Enrico Letta²⁴, che il necessario coordinamento delle difese europee di per sé aumenterebbe del 40% la loro efficacia, e potrebbe quindi fare semmai scendere la spesa militare, già oggi di circa 350 miliardi USD (un multiplo ad esempio di quella Russia). Il fatto è che **nel Piano l'aumento degli investimenti in difesa e al loro interno della quota destinata alla ricerca è considerato, assieme alla creazione di megacorps europei, un volano del rilancio della competitività in Europa: ben 90 citazioni, 8 nella sola Prefazione firmata dal curatore Mario Draghi, utilizzano la difesa come esemplificazione.**

I rischi di questa impostazione per l'Europa e per le persone che dovrebbero sentire il Piano "dalla parte loro" sono evidenti. **Le scelte prospettate in nessun modo si misurano con il circolo vizioso che si crea fra proprietà intellettuale e segreti militari²⁵ e con le conseguenze dell'immissione dell'intelligenza artificiale nei sistemi militari**, di cui si è accennato. L'alterazione della composizione della spesa pubblica a favore della difesa e l'arresto del disarmo vengono considerati inevitabili, come è nell'interesse delle imprese produttrici di armamenti.

Nessuna attenzione è prestata alla minaccia che conosciamo da decenni del "disastroso avvento di un potere fuori posto" del "complesso militare-industriale" – come disse il Presidente degli USA Dwight Eisenhower nel suo famoso discorso di fine mandato, il 17 gennaio 1961, dopo avere ricordato la necessità di un forte sistema di difesa e confessando il disappunto per i mancati progressi verso il disarmo²⁶. La minaccia – argomentò Eisenhower – sta nella possibilità che tale complesso militare-industriale acquisisca "volente o nolente un'influenza ingiustificata", tale da "mettere a rischio le nostre libertà o il processo democratico", una "minaccia" alimentata dall'"assoluta influenza – economica, politica, persino spirituale – [della congiunzione di una vasta struttura militare e di una grande industria delle armi] in ogni città, ogni palazzo dei governi statali, ogni ufficio del governo federale"; una minaccia "da cui dobbiamo guardarci".

E' importante soffermarsi su quella diagnosi, specie da parte di un Presidente USA che è stato un grande generale, oggi che il linguaggio bellico torna a diventare naturale e gli investimenti in difesa tornano a divenire stella polare di un Piano di crescita. Ma c'è un altro messaggio in quel discorso che il Piano avrebbe dovuto ascoltare, una seconda "minaccia" segnalata allora come nuova al popolo statunitense: riguarda la ricerca. "Una quota [di ricerca] in continua crescita – osservava Eisenhower - è condotta per conto del, dal o sotto la direzione del governo federale" e così "un contratto con il governo diventa virtualmente il sostituto della curiosità intellettuale". **In questo contesto, esiste un doppio rischio: che chi realizza ricerca sia dominato dal governo federale, dall'assegnazione dei progetti e dal potere del denaro"; che "la politica pubblica possa**

²⁴ Cfr. https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/enrico-lettas-report-future-single-market-2024-04-10_en.

²⁵ Cfr. ancora Pagano (2024).

²⁶ Si ascolti e guardi il drammatico e storico discorso: <https://www.youtube.com/watch?v=mHDgsh6WPyc>.

essa stessa essere catturata da un'élite scientifico-tecnologica". Sono minacce ancora più grandi oggi, quando singoli individui che controllano proprio i megacorps tanto ambiti dal Piano possono indirizzare la ricerca e fondatamente ambire a influenzare i conflitti militari, togliendo agli Stati persino il monopolio della violenza.

Non pensiamo certo che trovare la quadra in questa complessità sia facile. Ma ignorarla, non darne conto, fare apparire la strada proposta inevitabile non è giustificabile. **La storia ha già conosciuto altre tentazioni di rilanciare la crescita con la spesa militare, riferendosi impropriamente al nome di John Maynard Keynes. Questo vizio grave è noto proprio come "keynesismo militare". Scongiuriamolo oggi.**

Sociale e Welfare

Come visto, il Piano tratta la dimensione sociale come un vincolo alla crescita, nel senso di assicurare che le disuguaglianze non crescano. Concepisce, inoltre, in termini essenzialmente ancillari il ruolo del welfare quale strumento di compensazione dei rischi e di investimento sulle competenze. In realtà, come abbiamo visto, le stesse disuguaglianze di mercato potrebbero mettere a repentaglio questo ruolo. Ma anche a prescindere da questo limite e dalla sottovalutazione della giustizia sociale, **le misure proposte presentano criticità.**

Si consideri la formazione delle competenze (*skills*) per renderle adeguate alle esigenze nuove dell'impresa. Le indicazioni offerte sembrano trascurare quanto insegna l'esperienza di questi anni: la rapidità dei cambiamenti rende spesso obsolete queste modalità di formazione, mentre è divenuto sempre più chiaro che solo una formazione più generale e critica specie sulle nuove tecnologie digitali mette il lavoro nella condizione di affrontare cambiamenti improvvisi e non prevedibili. E, ancora, pensiamo veramente che si aiuti l'istruzione dei più svantaggiati, concentrando l'aiuto pubblico sui più abili – questa è la proposta del Piano – come se le abilità fossero un dato puramente naturale e individuabile in un ben preciso momento temporale? Colpisce, inoltre, che il Piano non citi l'altro importante contributo del welfare alla crescita (nonché all'uguaglianza di opportunità): **sostenere il lavoro delle donne** con un serio investimento nei servizi di cura e con una seria politica di contrasto agli stereotipi di genere che ancora frenano il loro lavoro e il loro ruolo nella società.

Assumendo un'ipotesi di neutralità tecnologica in cui si lascia al mercato di scegliere le soluzioni tecnologiche, nonostante le differenze anche radicali nel loro impatto sociale, **il Piano non prende altresì in considerazione gli effetti negativi sulle disuguaglianze che derivano dalle sue stesse proposte.** È il caso della concentrazione del controllo sulla conoscenza, dell'indebolimento dell'anti-trust, della critica non costruttiva alla regolazione in tema di digitale e dati, della spinta a commercializzare il sapere delle università. Tra l'altro, la spinta verso una crescita della dimensione delle imprese e una maggiore concentrazione del controllo avrebbe dovuto indurre il Piano a farsi promotore di nuovi e più incisivi passi nella strada della "*Corporate Sustainability*", rilanciando i temi che sono stati oggetto di confronto e di decisioni da parte del Parlamento Europeo²⁷: **i "campioni Europei", dotati di un maggiore potere di influenza sull'economia e la società, dovrebbero diventare anche campioni di responsabilità ambientale e sociale. Ma questo aspetto non è affrontato dal Piano.**

Inoltre, ipotizziamo per un momento di assumere anche noi la visione del welfare quale ancella della crescita. Ebbene, **dobbiamo spingerci, come fa il Piano, fino a difendere per il bene della crescita un secondo pilastro pensionistico privato, finalizzato a convogliare il risparmio privato in attività produttive (ancora una volta sulla base del modello USA)?** Dovremmo dimenticare lo scaricamento dei rischi dei mercati finanziari sul lavoro nonché le iniquità delle agevolazioni fiscali auspicate ai fini della promozione dei fondi?

²⁷ Cfr. <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/consigli-di-lavoro-e-di-cittadinanza/>. Si veda anche L. Sacconi, "Responsabilità sociale e democrazia economica", in Granaglia, Riva (2024).

Infine, **il Piano mai esplora gli effetti positivi sulla riduzione delle disuguaglianze e sulla qualità del lavoro che potrebbero venire da proposte alternative.** Solo a titolo esemplificativo, è il caso già visto prima di un investimento in grandi centri pubblici di ricerca per la produzione di scienza aperta nell'interesse di un sistema concorrenziale di imprese e della qualità e accessibilità dei servizi. O di un utilizzo dell'AI per ridurre i rischi sul lavoro. O di un utilizzo dei Big Data per la tutela del territorio o per promuovere innovazioni sociali e ambientali, inclusa la ricerca di frontiera sull'energia pulita, che potrebbero andare di pari passo nella trasformazione ambientale.

Certo, ci sono nel Piano proposte interessanti anche su questo fronte. È il caso degli interventi rivolti al trasferimento sul prezzo sostenuto dagli utilizzatori del minore costo delle energie rinnovabili: l'obiettivo sono i costi di impresa, ma esso trascina con sé anche un positivo effetto in termini di costi per le famiglie. Positivo è anche il riferimento all'opportunità che la politica di coesione si impegni a portare il rinnovamento tecnologico in territori dove esso rischia di non avvenire; anche se il Piano non appare consapevole del fatto che tale obiettivo richiede sia un contemporaneo miglioramento dei servizi fondamentali, sia un processo partecipativo, luogo per luogo, a partire dalla rete vivace di organizzazioni del lavoro e della cittadinanza che caratterizza l'Europa.

In conclusione, non può sfuggirci che la disattenzione alla dimensione sociale e del lavoro del Piano è coerente con la decisione della rieletta Presidente von der Leyen di sopprimere le parole chiave "*Jobs and social rights*" dalle missioni affidate alla Commissaria-designata Roxana Minzatu e di sostituirle con "*People, Skills and Preparedness*".

Governance e democrazia

Abbiamo già visto come l'intero impianto del Piano, specie nel concentrare il potere di controllo imprenditoriale e nel dare centralità alla difesa e ai suoi investimenti tecnologici, tende a sbilanciare i poteri all'interno della società. **Queste preoccupazioni sono ulteriormente accresciute da alcune valutazioni sulla governance dell'UE e dalla logica con cui il Piano stesso propone di essere attuato e, di fatto, si appresta a essere attuato.**

Il Piano sottolinea con forza la necessità di ridurre i tempi del processo decisionale dell'UE. In un contesto volatile in cui il quadro di riferimento cambia spesso e repentinamente, questa enfasi è condivisibile. Ma **non vi è alcuna valorizzazione di un tratto che rende l'UE più adatta ad affrontare l'attuale complessità rispetto ad altri, più antichi, assetti istituzionali: il processo di negoziazione fra Commissione, Consiglio Europeo e Parlamento Europeo, attraverso cui le decisioni vengono in larga misura prese, poi controllate dalla Corte dei Conti e dalla Corte di Giustizia.** È un meccanismo che, con il concorso (purtroppo spesso marginalizzato o non di livello adeguato) anche dei Comitati Economico e Sociale e delle Regioni, consente di estrarre e produrre conoscenza e di cercare una quadra fra una grande quantità di prospettive. In merito a questo processo, il Piano (p.65) osserva che manca una metodologia per misurare l'impatto degli emendamenti proposti nel percorso. Condividiamo questa osservazione, ma solo se tale strumento venisse visto come un mezzo per indurre auto-valutazione e auto-controllo delle parti. Non saremmo d'accordo, se si pensasse che possa mai esistere una valutazione tecnica "oggettiva" su cosa sia utile o inutile in un processo negoziale e se con tale proposta si intendesse di fatto inibire il processo stesso.

Questa preoccupazione si accentua quando si spacchetta ulteriormente il mantra della "semplificazione" e si scopre che altri tre esempi fatti nel Piano riguardano tutti regole rivolte a tutelare i diritti delle persone e assicurare una responsabilità sociale e ambientale delle imprese.²⁸ **E' dunque la semplificazione, come spesso succede, un modo per smontare processi in cui alle parti viene data la possibilità di concorrere alle**

²⁸ "The sustainability reporting and due diligence framework, the General Data Protection Regulation (GDPR), and the EU's waste and packaging waste legislation" (v. B, p. 318).

decisioni? E' questo di fatto l'obiettivo della missione "Simplification" affidata dalla Presidente von der Leyen al Commissario-designato Valdis Dombrovskis assieme a "Economy and Productivity", e ricca di proposizioni tratte dal Piano? Se così fosse, sarebbe un ulteriore segno dei rischi del Piano per lo stesso tessuto democratico che anima l'UE.

Il che ci porta ad un ultimo segnale allarmante: **l'esclusione di fatto dall'intero processo previsto dal Piano per rilanciare l'Europa dell'istituzione politica con il massimo di legittimità democratica, il Parlamento Europeo.**

Il Piano, infatti, per dare attuazione alla strategia proposta, chiede di dare vita a un "*Competitiveness Coordination Framework*", al di fuori di quello del Semestre Europeo. Esso conterrebbe le priorità che il Consiglio Europeo approva nelle proprie conclusioni e ingloberebbe il coordinamento di tutte le politiche rilevanti per il conseguimento degli obiettivi stabiliti. Nel primo ciclo settennale, il Piano stesso diventerebbe l'anima del *Framework* che indirizzerebbe tutti i flussi finanziari, *Multiannual Financial Framework* - ossia il bilancio settennale prossimo - incluso. I Piani di attuazione, curati dalla Commissione, scaturirebbero dal confronto di Stati Membri, esperti, settore privato, agenzie dell'UE. Anche senza entrare in ulteriori dettagli, è evidente che il Parlamento europeo sarebbe chiamato a esprimersi a valle e con strumenti presumibilmente spuntati dalla "semplificazione", solo quando l'attuazione della strategia richieda regolamenti o direttive; risultando così escluso dalle scelte strategiche. Del resto, molti indirizzi del Piano – dobbiamo sottolinearlo ancora - sono dentro le lettere di Missione che implicitamente il Parlamento approverà accettando le nomine di Commissarie e Commissari.

A conclusione dei nostri commenti, la strategia del Piano appare chiara. Noi Europei dobbiamo recuperare il deficit di crescita e di produttività che ci distanzia dagli USA, prendendo come modello, seppure con qualche limitato cambiamento, proprio il modello USA, centrato sulle grandi corporations e la commercializzazione estrema dei risultati della ricerca. **Questa strategia, come abbiamo cercato di mettere in evidenza, trascura sia i molti limiti del modello statunitense sia i molti punti di forza dell'Europa, proponendoci una visione della crescita insensibile alle persone, disattenta alla giustizia sociale, centrata sulla difesa e priva della ricerca di un ruolo geo-politico ed economico autonomo dell'Europa che sia adatto all'instabilità dell'equilibrio mondiale.**

Le scelte discrezionali e politiche del Piano, che abbiamo sottoposto ad analisi e critica, sono scritte per diventare da domani la strategia dell'Unione. Questo passaggio è già dentro il mandato dei futuri membri della Commissione, coinvolgerà gli Stati Membri e sarà attuato dalle tecno-strutture di Bruxelles, in particolare da chi ha interloquito con gli esperti e le imprese esterne ringraziate nel Rapporto. Il Parlamento Europeo e cittadine e cittadini d'Europa sostanzialmente assistono. Seguendo il copione che, certamente in Italia, ha caratterizzato il Next Generation EU e il PNNR che lo attua.

"Tutti gli obiettivi dell'Europa – scrive la Presidente von der Leyen nella lettera di missione al Commissario designato Stéphane Séjourné con il portafoglio "*Prosperity and Industrial Strategy*" – [...] dipendono dalla capacità di avviare una nuova era di produttività, innovazione e competitività"; "è questo il messaggio – prosegue la Presidente – che ho esposto nelle mie Political Guidelines [...] e riflette la visione presentata nel rapporto Draghi. Abbiamo molto da trarne". Ecco perché discutere ora, con onestà e franchezza, del Piano, come abbiamo iniziato a fare, e portare nell'arena pubblica un confronto informato è così necessario e urgente. E' questo il nostro contributo.

