



HEF PAPERS — N. 3
I Paper dello Human Economic Forum

L'Europa e il vuoto del potere

*Sovranità, democrazia e potere cognitivo. Cosa ci insegna il crollo
della Prima Repubblica italiana*

Agosto 2026

NOTA EDITORIALE

Questo documento prosegue la collana “HEF Papers”, inaugurata dal Paper n. 1 sul Dividendo Sociale Sistemico e proseguita dal Paper n. 2, “Sovranità senza Filiera”. Se il primo Paper ha affrontato la dimensione distributiva del potere cognitivo e il secondo la sua dimensione materiale, questo terzo Paper ne affronta la dimensione politica e democratica: può una democrazia conservare una sovranità effettiva quando perde progressivamente il controllo delle infrastrutture materiali, finanziarie e cognitive da cui dipende l’esercizio del potere? Il documento utilizza il crollo della Prima Repubblica italiana (1989-1994) come precedente storico e strumento interpretativo, non come equivalenza storica, e non intende esprimere alcun giudizio ideologico sui protagonisti di quella stagione politica.

SINTESI

Executive Summary

Che cosa accade alla democrazia europea quando le istituzioni che detengono il potere formale non controllano più una parte crescente del potere materiale e cognitivo? È la domanda da cui muove questo terzo Paper della collana HEF, e la domanda che i primi due Paper avevano lasciato, volutamente, sullo sfondo.

La tesi centrale è che un sistema politico diventa particolarmente fragile quando perde contemporaneamente legittimazione sociale, autonomia culturale e capacità di rappresentare e governare le trasformazioni della società. È una condizione che presenta alcune analogie strutturali con quella vissuta dall'Italia alla vigilia del crollo della Prima Repubblica, tra la fine degli anni Ottanta e il 1992-1994. Questo documento non sostiene che l'Europa contemporanea sia equivalente all'Italia di allora: utilizza il caso italiano come precedente storico e strumento interpretativo, non come previsione.

Poco prima del collasso, il sistema politico italiano appariva ancora estremamente solido. Sotto quella stabilità apparente, tuttavia, venivano meno la cornice geopolitica, la capacità di rappresentanza, la tenuta economica e l'infrastruttura cognitiva che per quasi cinquant'anni avevano sostenuto il consenso. Quando lo shock arrivò — la crisi valutaria del 1992, Tangentopoli, Mani Pulite — il cambiamento fu più rapido di quanto gli stessi protagonisti immaginassero, e un soggetto nuovo occupò rapidamente lo spazio lasciato vuoto.

Il Paper applica questa griglia interpretativa all'Europa contemporanea, distinguendo potere formale, potere materiale e potere cognitivo — le stesse categorie sviluppate nei Paper n. 1 e n. 2 di questa collana — e costruisce quattro scenari su chi potrebbe occupare un analogo vuoto europeo: il sovranismo nazionale, la tecnocrazia, le piattaforme tecnologiche, o una nuova proposta politica capace di costruire, insieme, protezione sociale e potenza comune.

Il nodo decisivo, sviluppato nella parte propositiva del documento, è chi finanzia questa sovranità: l'Europa non è povera di capitale, ma fatica a concentrarne una parte sufficiente su missioni comuni. Il Paper propone due pilastri complementari — il Dividendo Sociale Sistemico, già descritto nei Paper precedenti, come protezione sociale, e un Fondo Europeo Permanente per la Sovranità come strumento di potenza comune — sostenendo che la questione europea del ventunesimo secolo non è scegliere fra più o meno Europa, ma decidere se l'Europa vuole possedere gli strumenti materiali, finanziari e cognitivi necessari per restare una democrazia sovrana.

CAPITOLO 1

1989-1994: la stabilità apparente

Pochi anni prima del collasso, il sistema politico italiano appariva ancora estremamente solido. Alla fine degli anni Ottanta la Democrazia Cristiana continuava a essere il centro del sistema politico nazionale; il Partito Socialista Italiano aveva raggiunto, con Bettino Craxi, la guida del governo; l'Italia era una delle principali economie industriali dell'Occidente, e i partiti disponevano ancora di grandi strutture organizzative, presenza capillare sul territorio e piena capacità di occupazione delle istituzioni. Nel giro di pochi anni, quello stesso sistema si sarebbe dissolto quasi interamente. Il paradosso è precisamente questo: la solidità apparente e il collasso reale non sono in contraddizione. Sono le due facce dello stesso

fenomeno.

Sotto la stabilità visibile, alcune delle condizioni che avevano sostenuto il sistema per quasi cinquant'anni stavano venendo meno, su piani diversi e in tempi diversi.

Il primo piano è geopolitico. La caduta del Muro di Berlino e la dissoluzione dell'Unione Sovietica modificarono radicalmente la funzione internazionale dei principali partiti italiani. La DC perse progressivamente la funzione storica di argine occidentale al più importante partito comunista d'Europa occidentale; il PCI fu costretto a ridefinire la propria identità. Veniva meno una delle grandi strutture ideologiche che per decenni avevano organizzato il consenso.

Il secondo piano è la rappresentanza. I partiti conservavano un potere formale enorme, ma rappresentavano sempre meno efficacemente le trasformazioni di una società italiana che cambiava più velocemente di loro. Il rapporto tra cittadini, corpi intermedi e organizzazioni politiche si indeboliva progressivamente, anche mentre le stesse organizzazioni restavano imponenti sulla carta.

Il terzo piano è economico e finanziario. Il 1992 fu l'anno della crisi valutaria: il debito pubblico, l'attacco speculativo alla lira, l'uscita dallo SME, la svalutazione, la crescente pressione sulla finanza pubblica imposero interventi straordinari e contribuirono, insieme al resto, a erodere la credibilità del sistema politico agli occhi dei cittadini.

Il quarto piano è morale, ed è quello più frainteso. Il sistema di finanziamento irregolare della politica — Tangentopoli — era reale e largamente diffuso, non un'invenzione né un'esagerazione giornalistica. Ma è necessario distinguere con precisione tra causa strutturale ed evento catalizzatore: Mani Pulite non inventò la crisi del sistema politico italiano. La fece precipitare. Un sistema già indebolito da trasformazioni geopolitiche, economiche, sociali e culturali subì uno shock giudiziario capace di accelerarne drasticamente il collasso — non una cospirazione, ma l'incontro tra una fragilità già maturata e un evento in grado di renderla improvvisamente visibile a tutti. Paolo Cirino Pomicino, protagonista di quella stagione politica e scomparso nel marzo 2026, offriva una lettura netta di questo passaggio, sostenendo in un'intervista del 2019 che le inchieste avessero distrutto i partiti e aperto la strada ai populismi: una testimonianza e una chiave di lettura di parte, non un accertamento storico definitivo, ma utile a comprendere come il tema resti tuttora oggetto di letture politiche contrapposte.

Il quinto piano, il più rilevante per il ragionamento di questo Paper, riguarda l'infrastruttura cognitiva della Prima Repubblica: sezioni di partito, organizzazioni territoriali, sindacati, associazioni, cooperative, giornali di area, intellettuali di riferimento, organizzazioni cattoliche, scuole politiche, corpi intermedi. Questa infrastruttura non si limitava a distribuire consenso: produceva interpretazioni condivise della realtà, luoghi in cui i cittadini imparavano a leggere il proprio tempo. Con il suo progressivo indebolimento crebbe enormemente il peso della televisione come principale strumento di comunicazione politica — la premessa diretta di quanto sarebbe accaduto nel 1994.

CAPITOLO 2

1994: chi occupa il vuoto

Nel 1994 uno spazio politico che pochi anni prima sembrava non esistere fu occupato in poche settimane. Analizzare il caso di Silvio Berlusconi non richiede, ai fini di questo Paper, alcun giudizio ideologico sulla sua azione di governo: la domanda rilevante non è se la sua discesa in campo sia stata un bene o un male

per l'Italia, ma perché sia riuscito a occupare, con tale rapidità, uno spazio che il sistema dei partiti tradizionali non sembrava in grado di lasciare libero.

La risposta si articola in quattro elementi che si rafforzano a vicenda: una narrazione capace di intercettare il nuovo sentimento pubblico; una leadership personale, riconoscibile, alternativa ai gruppi dirigenti screditati; un'organizzazione politica costruita in tempi rapidissimi, spesso mutuando competenze e strutture dal mondo dell'impresa; e un'infrastruttura mediatica — la televisione commerciale — già consolidata e pienamente sua.

Berlusconi comprese, prima e meglio di molti altri protagonisti di quella fase, che non era cambiata soltanto l'offerta politica disponibile sul mercato elettorale, ma l'infrastruttura stessa attraverso cui il consenso veniva costruito. I partiti della Prima Repubblica avevano costruito il proprio potere sulle organizzazioni territoriali e sulla stampa di partito; il nuovo soggetto politico costruì il proprio sulla televisione generalista, che nel frattempo era diventata, per la gran parte degli italiani, la principale — spesso l'unica — fonte di informazione politica quotidiana.

Da qui una tesi che attraversa l'intero impianto di questo documento: i sistemi politici raramente crollano soltanto perché diventano deboli. Diventano realmente sostituibili quando alla loro debolezza si aggiunge la comparsa di un soggetto capace di rappresentare meglio, e con gli strumenti giusti, il mondo che è già cambiato. La debolezza crea la condizione necessaria; la comparsa del soggetto sostitutivo crea la condizione sufficiente. Nessuna delle due, da sola, produce il crollo.

CAPITOLO 3

Dal 1992 italiano al 2026 europeo

Passare dall'Italia della Prima Repubblica all'Europa del 2026 richiede una premessa esplicita: non si tratta di un'equivalenza storica. Le istituzioni europee non sono il sistema dei partiti italiani; l'Unione non attraversa nulla che assomigli a Tangentopoli; non esiste, allo stato, alcun evento catalizzatore paragonabile a Mani Pulite. Il confronto che segue è strutturale, non narrativo: individua categorie di trasformazione analoghe, non eventi analoghi.

Fattore	Italia 1989-1994	Europa 2026
Fine dell'ordine geopolitico precedente	Fine della Guerra fredda, perdita della funzione geopolitica dei partiti di massa italiani	Ridefinizione del rapporto transatlantico, crescita della Cina, ritorno della Russia come potenza militare, competizione globale su tecnologie, energia, materie prime
Crisi della rappresentanza	Partiti ancora potenti ma sempre meno capaci di rappresentare la società	Istituzioni solide ma crescente distanza percepita fra complessità delle trasformazioni e capacità di governarle
Crisi economica	Debito pubblico, crisi della lira, uscita dallo SME, svalutazione	Bassa crescita della produttività, declino relativo della competitività, costo dell'energia, demografia, investimenti insufficienti
Trasformazione tecnologica	Dalla centralità dei partiti e dei corpi intermedi alla centralità della televisione	Dalla comunicazione tradizionale alle piattaforme digitali, agli algoritmi, all'intelligenza artificiale

Fattore	Italia 1989-1994	Europa 2026
Perdita di controllo dell'infrastruttura cognitiva	I partiti perdono il monopolio dell'interpretazione politica della realtà	Le infrastrutture di informazione e conoscenza sono in parte crescente controllate da soggetti privati extraeuropei

Italia 1989-1994 / Europa 2026: cinque fattori strutturali a confronto.

Il quadro che emerge dall'ultima rilevazione Eurobarometro (primavera 2026) restituisce con precisione questo paradosso. Il 72% degli europei ritiene che il proprio Paese abbia tratto beneficio dall'adesione all'Unione, il 75% si dichiara cittadino europeo — il livello più alto mai registrato — e il sostegno alla politica comune di sicurezza e difesa raggiunge l'81% (fonte: Eurobarometro standard 105, Commissione europea, maggio 2026). Sono numeri che raccontano un'Unione percepita, in un mondo instabile, come fattore di stabilità. Ma la stessa rilevazione mostra che, interrogati sulle priorità di bilancio dell'Unione per il prossimo settennato, i cittadini europei collocano al primo posto occupazione, affari sociali e sanità pubblica (41%), e solo al secondo posto sicurezza e difesa (38%) (fonte: Eurobarometro standard 105, maggio 2026).

Il paradosso è dunque reale, e non riducibile a un semplice ossimoro: i cittadini possono chiedere, contemporaneamente, più Europa sul piano della protezione internazionale e un'Europa profondamente diversa sul piano della vita quotidiana. È esattamente la stessa tensione — tra domanda di protezione e domanda di rappresentanza — che attraversava la società italiana alla vigilia del 1992, sia pure con un esito politico ancora del tutto aperto.

CAPITOLO 4

Dal potere formale al potere reale

Per comprendere dove si colloca oggi il rischio europeo occorre distinguere con chiarezza tre forme di potere che raramente coincidono pienamente.

Il potere formale è quello delle istituzioni democratiche riconosciute: il Parlamento europeo, i governi nazionali, la Commissione, le norme e i trattati. È il potere che le costituzioni attribuiscono e che le elezioni legittimano.

Il potere materiale è quello delle infrastrutture fisiche da cui dipende la capacità di agire nel mondo contemporaneo: energia, semiconduttori, cloud, data center, capacità industriale, difesa, capitale finanziario, materie prime. È il potere descritto nel dettaglio dal Paper n. 2 di questa collana, “Sovranità senza Filiera”, lungo quella che vi si definisce la catena della sovranità.

Il potere cognitivo, infine, è quello delle infrastrutture attraverso cui si produce, seleziona e distribuisce conoscenza: piattaforme, algoritmi, dati, modelli di intelligenza artificiale, motori di ricerca, sistemi di raccomandazione. È il potere analizzato dal Paper n. 1, “Il Dividendo Sociale Sistemico”, che ne ha proposto la prima architettura redistributiva europea.

L'Unione ha investito, negli ultimi anni, in una capacità normativa che resta tra le più avanzate al mondo: il Digital Markets Act disciplina le posizioni dominanti delle grandi piattaforme, l'AI Act classifica i rischi tecnici dei sistemi di intelligenza artificiale, il Digital Services Act regola la responsabilità degli intermediari digitali. È un potere formale pienamente legittimo ed effettivamente esercitato. Ma la capacità

di scrivere le regole del gioco non equivale alla capacità di essere protagonisti del campo in cui quelle regole si applicano — un tema su cui questo Paper tornerà nelle sue conclusioni.

La domanda che questo terzo Paper pone, e che i primi due lasciavano sullo sfondo, è la seguente: che cosa accade quando chi possiede il potere democratico formale non possiede più una parte crescente delle infrastrutture materiali e cognitive attraverso cui il potere reale viene concretamente esercitato? È lo stesso interrogativo, applicato su scala continentale, che la Prima Repubblica italiana visse senza saperlo formulare in questi termini: un sistema può conservare l'intero apparato del potere formale — parlamento, governo, amministrazione — e perdere, allo stesso tempo, una parte crescente della propria capacità reale di orientare la società, perché quella capacità si è progressivamente spostata altrove.

I tre Paper di questa collana costituiscono, in questo senso, un unico percorso attorno a un'unica domanda di fondo: chi possiede, oggi, gli strumenti attraverso cui si esercita davvero il potere nell'era dell'intelligenza artificiale, e come si garantisce che quel potere resti sotto controllo democratico?

CAPITOLO 5

Scenario I — Il ritorno del sovranismo nazionale

Il primo scenario possibile per l'occupazione del vuoto europeo è il ritorno, in forma rafforzata, del sovranismo nazionale. Le forze che se ne fanno interpreti propongono un pacchetto coerente: protezione, identità, controllo delle frontiere, recupero della sovranità nazionale, critica sistematica alle élite europee. È un'offerta politica che intercetta, con efficacia dimostrata in più Stati membri negli ultimi anni, una domanda reale di protezione e di riconoscimento.

Il limite di questo scenario non è ideologico, ma strutturale, e riguarda esattamente il tema al centro di questo Paper: può uno Stato europeo, isolatamente, recuperare sovranità tecnologica, industriale e finanziaria nei confronti di Stati Uniti e Cina? La risposta, sulla base di quanto documentato dal Paper n. 2 di questa collana, è con ogni evidenza negativa. Nessuna economia nazionale europea possiede, da sola, la scala di mercato, di capitale e di capacità industriale necessaria a competere sulle infrastrutture strategiche dell'intelligenza artificiale — un solo esempio: i quattro maggiori operatori tecnologici statunitensi prevedono di investire, nel solo 2026, circa 650 miliardi di dollari in infrastrutture per l'intelligenza artificiale (fonte: stime di settore riprese da Bloomberg e Reuters, giugno 2026), una cifra che nessun singolo bilancio statale europeo può avvicinare.

Il sovranismo nazionale può quindi interpretare con efficacia la domanda di protezione dei cittadini europei, senza necessariamente possedere gli strumenti materiali per soddisfarla. È una contraddizione che non ne riduce la forza elettorale nel breve periodo, ma che ne limita strutturalmente la capacità di risposta nel momento in cui dovesse essere chiamato a governare le sfide descritte in questo documento.

Resta un'osservazione che vale per tutti e quattro gli scenari discussi in questo capitolo, non soltanto per il primo: la domanda di protezione dei cittadini europei è legittima e reale. Il problema politico del nostro tempo non è delegittimarla, ma individuare quale offerta politica sia effettivamente in grado di soddisfarla.

CAPITOLO 6

Scenario II — La tentazione tecnocratica

Il secondo scenario possibile è la tecnocrazia. Di fronte alla crescente complessità delle crisi — finanziarie, energetiche, tecnologiche, geopolitiche — può crescere la tentazione di trasferire un numero sempre maggiore di decisioni ad autorità indipendenti, banche centrali, strutture amministrative, organismi sovranazionali sottratti al ciclo elettorale.

È una tentazione comprensibile: la competenza tecnica è, in molti dei campi trattati da questo Paper, effettivamente indispensabile. Nessuna decisione ragionevole sulla politica monetaria, sulla regolazione dei mercati finanziari o sull'architettura tecnica dei sistemi di intelligenza artificiale può prescindere da competenze specialistiche che il ciclo elettorale, da solo, non garantisce.

Ma la tecnocrazia porta con sé un limite che nessuna competenza tecnica può colmare: la competenza può amministrare una crisi, ma senza rappresentanza democratica difficilmente ricostruisce legittimità politica. È lo stesso limite, in una forma diversa, incontrato dalla Prima Repubblica italiana negli ultimi anni della sua storia: istituzioni tecnicamente solide, ma sempre più percepite come distanti dalla vita reale dei cittadini, finirono per perdere la fiducia che le loro stesse competenze avrebbero, in teoria, dovuto garantire.

Anche qui i dati Eurobarometro restituiscono un quadro non univoco: la fiducia nella Commissione europea si attesta oggi al 51%, il livello più alto da diciassette anni (fonte: Eurobarometro, Commissione europea, 2026) — un segnale di credibilità tecnica riconosciuta, che tuttavia non equivale, da solo, a legittimazione democratica piena.

Il rischio, per l'Europa, non è che le istituzioni tecniche smettano di funzionare bene. È che continuino a funzionare bene su un piano sempre più separato dal consenso democratico che le dovrebbe sostenere — una separazione che, nel tempo, alimenta esattamente il tipo di domanda di protezione che il primo scenario, quello sovranista, sa intercettare con maggiore efficacia politica.

CAPITOLO 7

Scenario III — Le piattaforme come nuova infrastruttura del consenso

Il terzo scenario è quello più direttamente collegato al parallelo storico sviluppato nella prima parte di questo documento. Nel 1994 Berlusconi possedeva una parte rilevante dell'infrastruttura televisiva italiana, ed è su quell'infrastruttura — non soltanto sul suo messaggio politico — che si è costruita la rapidità della sua ascesa. Nel ventunesimo secolo l'equivalente funzionale della televisione generalista è costituito, in misura crescente, dalle piattaforme sociali, dagli algoritmi di raccomandazione, dai motori di ricerca, dall'intelligenza artificiale generativa.

È necessario, a questo punto, evitare una semplificazione fuorviante: non vi è alcuna evidenza che le grandi piattaforme tecnologiche intendano trasformarsi direttamente in soggetti politici, tantomeno in partiti. Il problema che questo scenario descrive è più sottile e, per certi versi, più difficile da affrontare politicamente: una parte crescente dell'infrastruttura attraverso cui si forma il consenso democratico europeo non appartiene alla sfera pubblica europea, e risponde a logiche — commerciali, algoritmiche, proprietarie — che nessuna istituzione democratica del continente controlla direttamente.

Il Paper n. 1 di questa collana ha già descritto questa condizione come nascita di un potere cognitivo distinto dal potere economico tradizionale: il controllo delle infrastrutture con cui una società interpreta i propri dati, forma le proprie opinioni, prende le proprie decisioni. Quando quel controllo si concentra in un numero ristretto di soggetti privati, prevalentemente extraeuropei, la questione smette di essere un tema di politica industriale settoriale e diventa, come già argomentato in quella sede, una preconditione della qualità democratica.

La differenza cruciale rispetto al 1994 italiano è che allora l'infrastruttura mediatica, per quanto concentrata in poche mani, restava comunque nazionale, soggetta alla giurisdizione italiana, potenzialmente regolabile dal Parlamento italiano. L'infrastruttura cognitiva di oggi è, in larghissima parte, extraeuropea: le decisioni che ne orientano il funzionamento vengono prese fuori dal perimetro su cui le istituzioni democratiche europee esercitano un controllo diretto. È una forma di dipendenza più profonda di quella vissuta dall'Italia trent'anni fa, precisamente perché più difficile da correggere con gli strumenti ordinari della politica democratica nazionale.

CAPITOLO 8

Scenario IV — Una nuova Europa della potenza

Il quarto scenario è l'unico, tra i quattro descritti in questo capitolo, che non nasce dall'occupazione del vuoto da parte di un soggetto già esistente, ma dalla possibilità che l'Europa stessa costruisca una risposta politica ancora da inventare.

L'ipotesi è che possa emergere, nei prossimi anni, una proposta politica europea capace di sostenere non meno Europa, ma un'Europa diversa: un soggetto politico capace di esercitare sovranità effettiva proprio nei campi in cui nessun singolo Stato membro possiede più, da solo, una scala sufficiente — energia, difesa, intelligenza artificiale, semiconduttori avanzati, mercati dei capitali capaci di competere su scala globale.

È lo scenario più difficile da realizzare, perché richiede di superare contemporaneamente due ostacoli che gli altri tre scenari, in un certo senso, aggirano. Il primo ostacolo è politico: costruire un consenso sufficiente attorno a un trasferimento di sovranità che, per essere efficace, non può limitarsi alla dimensione simbolica. Il secondo ostacolo è finanziario, ed è il tema a cui questo Paper dedica il proprio capitolo più originale: la sovranità materiale e cognitiva descritta nei Paper precedenti di questa collana non può essere proclamata. Deve essere finanziata, e finanziata su una scala che nessuno dei ventisette bilanci nazionali, da solo, può sostenere.

È anche, tuttavia, l'unico scenario tra i quattro capace di rispondere contemporaneamente alle due domande, apparentemente in tensione, che i dati Eurobarometro discussi nel Capitolo 3 hanno fatto emergere: più Europa come fattore di protezione internazionale, e un'Europa profondamente diversa nella capacità di rispondere ai bisogni quotidiani dei cittadini. Il sovranismo nazionale risponde alla seconda domanda rinunciando alla prima; la tecnocrazia risponde alla prima trascurando la seconda; le piattaforme non rispondono a nessuna delle due, perché non sono, e non hanno interesse a essere, un soggetto politico responsabile davanti ai cittadini europei. Una nuova Europa della potenza è, per esclusione, l'unico scenario capace di tenere insieme protezione sociale e capacità reale d'azione — a condizione di risolvere il problema, tutt'altro che scontato, di chi la finanzia.

Chi finanzia la sovranità

La sovranità tecnologica non può essere proclamata. Deve essere finanziata. Energia, intelligenza artificiale, semiconduttori, cloud, data center, reti energetiche, difesa, spazio e ricerca richiedono investimenti nell'ordine delle centinaia di miliardi di euro l'anno, per un periodo di tempo prolungato. Nessun singolo Stato membro appare oggi in grado di sostenere autonomamente e contemporaneamente questa competizione — è la stessa conclusione a cui giunge, per altra via, lo Scenario I discusso nel capitolo precedente.

Il Rapporto Draghi sul futuro della competitività europea (settembre 2024) ha quantificato in 750-800 miliardi di euro l'anno gli investimenti aggiuntivi necessari, pari al 4,4-4,7% del PIL dell'Unione — un ordine di grandezza pari a circa il doppio, in proporzione al PIL, delle risorse mobilitate dal Piano Marshall nel secondo dopoguerra. A distanza di un anno, le stime della Banca Centrale Europea hanno rivisto questa cifra al rialzo, indicando un fabbisogno di investimento vicino ai 1.200 miliardi di euro l'anno per il periodo 2025-2031, con una quota pubblica salita dal 24% al 43% del totale, in gran parte per effetto della componente legata alla difesa (fonte: BCE, settembre 2025). Il gap, in altre parole, non si è ridotto nel tempo trascorso dalla pubblicazione del Rapporto. Si è ampliato.

È necessario, a questo punto, correggere un'interpretazione diffusa ma imprecisa: l'Europa non è povera di capitale. Le famiglie europee detengono complessivamente diverse decine di migliaia di miliardi di euro di risparmio, di cui una quota nell'ordine dei 10.000 miliardi resta parcheggiata su depositi bancari a basso rendimento (fonte: Commissione europea, marzo 2025). Il problema europeo non è la disponibilità di capitale. È la capacità politica di trasformare capitale europeo frammentato in potenza europea comune.

La frammentazione è misurabile con precisione. La capitalizzazione di Borsa in Europa equivale al 75% del PIL dell'Unione, contro il 247% degli Stati Uniti; soltanto il 14% del finanziamento alle imprese europee non finanziarie proviene da capitali di mercato, contro il 36% negli Stati Uniti (fonte: Consob, 2026). Sono numeri che raccontano un continente ancora fortemente bancocentrico, con ventisette regolamentazioni nazionali dei mercati finanziari che scoraggiano, invece di favorire, la circolazione del risparmio verso gli investimenti strategici comuni.

Il confronto con le altre due grandi economie chiarisce la natura del problema. Gli Stati Uniti integrano mercati finanziari profondi, venture capital, grandi operatori tecnologici, procurement pubblico e militare, università e ricerca in un unico ecosistema capace di mobilitare capitali su scala e con rapidità che l'Europa non possiede. La Cina integra Stato, credito, industria e pianificazione strategica in un modello altrettanto capace di concentrare risorse su obiettivi comuni, sia pure con logiche istituzionali radicalmente diverse da quelle europee. L'Europa dispone di ricchezza finanziaria, capitale umano, industria e mercato interno paragonabili, per dimensione assoluta, a quelli delle altre due economie. Ma questi elementi restano frammentati tra ventisette sistemi nazionali, mercati finanziari incompleti, politiche fiscali differenti, interessi industriali concorrenti e strategie energetiche non allineate.

Il problema europeo non è dunque soltanto la disponibilità di capitale. È la capacità politica di trasformare capitale europeo in potenza europea.

La proposta: Protezione e Potenza

Da questa diagnosi discende la proposta positiva di questo Paper, costruita su due pilastri complementari.

Il primo pilastro è la protezione sociale. La trasformazione tecnologica in corso produce enormi incrementi potenziali di produttività e di valore, ma può generare, allo stesso tempo, disuguaglianza, sostituzione del lavoro, polarizzazione territoriale, costi di transizione e insicurezza sociale diffusa. Il Dividendo Sociale Sistemico, proposto dall'Human Economic Forum nel Paper n. 1 di questa collana e ulteriormente sviluppato nel Paper n. 2 come strumento di accompagnamento della transizione industriale, resta lo strumento centrale di questo primo pilastro: un meccanismo di responsabilità preventiva — non un sussidio, non una tassa generica, non un reddito universale incondizionato — capace di restituire ai cittadini e ai territori una parte del valore generato dalla nuova economia cognitiva. La formula che sintetizza questo pilastro è semplice: proteggere i cittadini nella trasformazione.

Il secondo pilastro è la sovranità materiale e cognitiva. L'Europa deve contemporaneamente assicurarsi che una parte significativa del valore futuro venga prodotta in Europa, investendo in energia, intelligenza artificiale, cloud, semiconduttori, data center, reti, difesa, spazio, ricerca e infrastrutture digitali — lo stack tecnologico descritto in dettaglio dal Paper n. 2 di questa collana. La formula che sintetizza questo secondo pilastro è altrettanto semplice: dare all'Europa gli strumenti per governare la trasformazione.

I due pilastri non sono alternativi, e neppure semplicemente complementari in senso debole: sono reciprocamente condizionanti. Non può esistere protezione sociale duratura senza capacità di produrre valore; e non può esistere sovranità politica duratura senza controllo di una quota sufficiente delle infrastrutture che quel valore lo producono davvero. Un'Europa che investisse soltanto nella protezione, senza costruire capacità produttiva propria, finirebbe per redistribuire un valore sempre più prodotto altrove. Un'Europa che investisse soltanto nella capacità produttiva, senza accompagnarne il costo sociale di transizione, rischierebbe di alimentare esattamente la crisi di rappresentanza descritta nella prima parte di questo documento — la stessa che, nell'Italia della Prima Repubblica, precedette il collasso del 1992-1994.

CAPITOLO 11

Una sovranità finanziaria europea

Il capitolo più originale, e politicamente più impegnativo, di questo Paper riguarda lo strumento concreto attraverso cui il secondo pilastro potrebbe essere finanziato: la creazione di un Fondo Europeo Permanente per la Sovranità, destinato esclusivamente agli investimenti strategici comuni.

Gli strumenti possibili non sono, in larga parte, da inventare: emissione di debito comune europeo, mobilitazione del risparmio privato attraverso l'Unione dei risparmi e degli investimenti già avviata dalla Commissione, garanzie pubbliche europee, partecipazioni strategiche, project financing, procurement comune. Il punto politico decisivo non è tanto lo strumento tecnico prescelto, quanto il principio che ne deve guidare l'uso, ed è un principio che va enunciato con la massima chiarezza possibile: non si tratta di mutualizzare genericamente i debiti nazionali del passato. Si tratta di finanziare insieme gli asset strategici del futuro.

È una distinzione politicamente decisiva, perché è precisamente l'assenza di questa distinzione ad aver reso, in passato, ogni proposta di debito comune europeo un terreno di scontro tra Stati membri percepiti

come creditori e Stati membri percepiti come debitori. Un debito comune collegato a investimenti capaci di generare asset europei concreti — infrastrutture per l'intelligenza artificiale, energia, cloud europeo, semiconduttori, difesa comune, spazio — cambia i termini del confronto: non redistribuisce il passato, costruisce il futuro comune.

Esiste già un precedente rilevante, sia pure parziale: NextGenerationEU ha dimostrato che l'Unione è capace, in condizioni di emergenza riconosciuta, di mobilitare debito comune su scala considerevole. Il caso più recente e più direttamente pertinente al tema di questo Paper è l'evoluzione, nel corso del 2026, dell'iniziativa InvestAI: il 30 luglio 2026 la Commissione europea, attraverso l'impresa comune EuroHPC, ha aperto un bando da 30 miliardi di euro per la costruzione di sette gigafactory europee per l'intelligenza artificiale, di cui 10 miliardi di fondi pubblici destinati ad attivare oltre 20 miliardi di capitali privati (fonte: EuroHPC Joint Undertaking, 30 luglio 2026). È un salto di scala reale rispetto al passato — ma resta, come mostra il confronto proposto nel Paper n. 2 di questa collana, un ordine di grandezza inferiore rispetto agli oltre 700 miliardi di dollari messi a bilancio nel solo 2026 dai grandi operatori tecnologici statunitensi, e ai circa 295 miliardi di dollari del piano statale cinese per i data center nazionali annunciato nel giugno 2026 (fonte: Bloomberg, giugno 2026).

Questo confronto non è un motivo di rassegnazione. È la misura esatta della distanza che il Fondo Europeo Permanente per la Sovranità dovrebbe colmare, e la ragione per cui la sua eventuale creazione non può essere trattata come un tema tecnico di secondo piano nell'agenda europea, ma come una delle scelte politiche più rilevanti del prossimo decennio.

CAPITOLO 12

Dall'Europa delle regole all'Europa della capacità

C'è una frase, pronunciata da Mons. Vincenzo Paglia, che sintetizza con efficacia il passaggio che l'Europa deve compiere: “L'Europa ha le regole ma non ha il campo nel quale giocare”. È una chiave interpretativa che attraversa, implicitamente, l'intera collana HEF Papers: l'Unione ha costruito, con il Digital Markets Act, l'AI Act e il Digital Services Act, una capacità normativa che resta tra le più avanzate al mondo. Ma nel nuovo contesto globale descritto in questo documento, la regolazione non è più sufficiente da sola. Il campo su cui quelle regole si applicano deve essere costruito, finanziato, alimentato energeticamente, tecnologicamente presidiato, industrialmente sviluppato — non in alternativa al modello normativo europeo, ma ad affiancamento di esso.

Questo passaggio richiede, a sua volta, di superare una contrapposizione che ha per troppo tempo semplificato il dibattito europeo: quella tra sovranità nazionale e federalismo europeo. Questo Paper propone, in continuità con l'impostazione dei due Paper precedenti, un principio diverso: la sovranità di scala. Alcune competenze possono e devono restare nazionali, regionali, locali — non ogni funzione pubblica beneficia dell'esercizio comune. Ma esistono beni strategici che nessuno Stato europeo può più realisticamente garantire in autonomia: difesa, intelligenza artificiale, semiconduttori avanzati, cloud strategico, grandi infrastrutture energetiche, spazio, autonomia tecnologica, mercati finanziari capaci di competere globalmente.

In questi campi specifici — e solo in questi campi — vale una formula che rovescia l'intuizione comune sul rapporto tra sovranità nazionale e integrazione europea: condividere sovranità non significa perderla.

Significa recuperare una capacità di azione che, individualmente, gli Stati membri hanno già in parte perduto. È una tesi che può apparire paradossale solo a chi continui a misurare la sovranità con gli strumenti del secolo scorso — la bandiera, il confine, la moneta nazionale — invece che con gli strumenti di questo: la capacità reale di scegliere e di non dipendere in modo irreversibile da soggetti esterni, la stessa misura di sovranità già proposta dal Paper n. 2 di questa collana.

CONCLUSIONI

La lezione della Prima Repubblica

La lezione del 1992-1994 non è che l'Europa farà la stessa fine della Prima Repubblica italiana. È una lezione più sottile, ed è per questo che vale la pena riportarla per intero nelle conclusioni di questo documento: un sistema politico può apparire istituzionalmente solido mentre le basi materiali, culturali e sociali della sua legittimità si indeboliscono silenziosamente. Quando successivamente arriva uno shock — economico, finanziario, geopolitico, militare, energetico, migratorio, tecnologico, occupazionale anche per effetto dell'intelligenza artificiale — il cambiamento può essere molto più rapido di quanto gli stessi attori del sistema avessero immaginato fino al giorno prima. Questo Paper non ha la pretesa di prevedere quale sarà lo shock europeo, né se e quando arriverà. Sostiene, più semplicemente, che la resilienza democratica consiste nel correggere le vulnerabilità prima che lo shock si presenti — non dopo.

Salvare il progetto europeo, in questa prospettiva, non significa difenderlo così com'è. Significa trasformarlo prima che siano gli eventi esterni a farlo, in condizioni molto meno favorevoli di quelle attuali. Questo Paper propone di costruire questa trasformazione lungo sei tappe, che sintetizzano l'intero percorso della collana HEF Papers.

La prima tappa è la legittimità: ricostruire il rapporto tra cittadini e istituzioni, a partire dal riconoscimento onesto del paradosso descritto nel Capitolo 3 — più Europa e un'Europa diversa, insieme.

La seconda tappa è la protezione: assicurare che i benefici della trasformazione tecnologica siano socialmente distribuiti, attraverso il Dividendo Sociale Sistemico proposto dal Paper n. 1.

La terza tappa è la capacità: costruire le infrastrutture tecnologiche, industriali, energetiche e militari europee descritte dal Paper n. 2.

La quarta tappa è il capitale: creare gli strumenti finanziari comuni — a partire dal Fondo Europeo Permanente per la Sovranità proposto in questo documento — necessari per realizzare quelle infrastrutture su una scala adeguata alla sfida.

La quinta tappa è la sovranità cognitiva: assicurare che l'Europa conservi la capacità di produrre conoscenza, tecnologia e interpretazione della realtà, senza dipendere integralmente da infrastrutture esterne al proprio perimetro democratico.

La sesta tappa, che le riassume tutte, è la democrazia: fare in modo che il potere democratico formale torni ad avere una capacità sufficiente di governo sul potere reale — materiale e cognitivo — che la trasformazione in corso sta ridistribuendo.

La questione europea del ventunesimo secolo non è, in ultima analisi, scegliere fra più o meno Europa. È decidere se l'Europa vuole possedere gli strumenti materiali, finanziari e cognitivi necessari per continuare a essere una democrazia sovrana. La democrazia non può vivere soltanto di regole: perché le regole

abbiano efficacia, il potere democratico deve conservare una capacità reale di governare i processi economici, tecnologici e cognitivi che trasformano la società.

La possibile crisi europea non deriva, dunque, semplicemente dalla crescita dei populismi o dalla debolezza percepita delle istituzioni. Deriva dal rischio di una crescente separazione tra chi possiede la legittimità democratica per decidere e chi possiede concretamente gli strumenti attraverso cui il futuro viene costruito. Ridurre questa distanza — tra legittimità e capacità, tra potere formale e potere reale — deve diventare uno degli obiettivi fondamentali della nuova architettura europea che i tre Paper di questa collana, insieme, hanno provato a delineare.

HEF PAPERS — POTERE COGNITIVO E DEMOCRAZIA

I tre HEF Papers come un unico percorso

N. 1 Dimensione distributiva

Chi beneficia del valore prodotto dalla trasformazione tecnologica?

→ *Dividendo Sociale Sistemico*

N. 2 Dimensione materiale

Chi possiede le infrastrutture che producono il nuovo valore?

→ *Sovranità tecnologica europea*

N. 3 Dimensione politica

Chi possiede la capacità effettiva di governare il nuovo potere?

→ *Sovranità democratica europea*

I tre HEF Papers costituiscono, progressivamente, un'unica riflessione sul rapporto fra tecnologia, economia, società e democrazia.