



EuroMemoGroup



L'Europa alternativa

La crisi più grave,
il cambiamento più urgente

sbilibri 8 | www.sbilanciamoci.info/ebook | marzo 2013

www.sbilanciamoci.info

La campagna Sbilanciamoci! e il sito www.sbilanciamoci.info sono autofinanziati. Per contribuire alle iniziative e sostenere il lavoro che ha prodotto questo e-book versa un contributo:

- online, all'indirizzo www.sbilanciamoci.info/Finanziamoci
- con un bonifico sul conto corrente bancario intestato a:
Lunaria" n° 1738 – IBAN IT45L050180320000000001738
Banca Popolare Etica, Via Parigi 17, 00185, Roma
specificando la causale "contributo per sbilanciamoci.info"
e indicando il proprio nome e cognome.
- al momento della dichiarazione dei redditi,
destinando il tuo 5 per mille a Lunaria (codice fiscale 96192500583).

EuroMemoGroup

L'Europa alternativa

La crisi più grave,
il cambiamento più urgente

EuroMemorandum 2013

Edizione italiana a cura di Sbilanciamoci.info

Presentazione di Armanda Cetrulo e Leonardo Madio

Posfazione di Claudio Gnesutta

Edizione italiana del rapporto

EuroMemorandum 2013

The deepening crisis in the European Union:

The need for a fundamental change

www.euromemo.eu/euromemorandum/euromemorandum_2013/index.html

Traduzione

Armanda Cetrulo e Leonardo Madio

Questo EuroMemorandum si è avvalso delle discussioni e dei papers presentati al 18° Workshop on Alternative Economic Policy in Europe, organizzato dall'EuroMemo Group, il 28-30 September 2012 a Poznan, Poland. Il testo si fonda su contributi scritti di Örjan Appelqvist, Joachim Becker, Hermann Bömer, Tanja Cesen, Judith Dellheim, Włodzimierz Dymarski, Giovanni Esposito, Trevor Evans, Fintan Farrell, Marica Frangakis, John Grahl, Peter Herrmann, Peter Huber, Manuela Kropp, Karin Küblböck, Erkki Laukkanen, Jeremy Leaman, Mahmood Messkoub, Dominique Plihon, Werner Raza, Suleika Reiners, Malcolm Sawyer, Catherine Sifakis, Achim Truger, Diana Wehlau e Frieder Otto Wolf.

*In memoria di Tadeusz Kowalik (1925-2012),
emerito economista politico polacco
e infaticabile sostenitore del welfare
e dei diritti democratici
dei lavoratori e delle loro famiglie.*

www.sbilanciamoci.info/ebook
sbilibri 8, marzo 2013

Questo e-book può essere scaricato gratuitamente dal sito

www.sbilanciamoci.info/ebook

I contenuti possono essere utilizzati citando la fonte: www.sbilanciamoci.info

Grafica

Progetto di AnAlphabet

analphabeteam@gmail.com

Adattamento e realizzazione di Cristina Povoledo

cpovoledo@gmail.com

Roma, marzo 2013

Indice

- 9 Prefazione**
Armanda Cetrulo e Leonardo Madio

- 11 Introduzione**

- 15 1. La politica economica e finanziaria**
 - 1.1. I principali sviluppi dell'economia nel 2012
 - 1.2. La risposta sbagliata dell'Unione europea
 - 1.3. Promuovere la piena occupazione e la stabilità finanziaria

- 30 2. La governance dell'Unione europea**
 - 2.1. Il potere di sorveglianza dell'Unione
 - 2.2. Austerità e legittimità
 - 2.3. Ricostruire la governance dell'Unione europea

- 38 3. Ristrutturare l'Agenda sociale: le precondizioni economiche, sociali e fiscali**
 - 3.1. Disoccupazione, deprivazione sociale e povertà
 - 3.2. Il processo di ri-mercificazione a scapito del Welfare State
 - 3.3. Le precondizioni fiscali per la solidarietà e la coesione sociale

- 49 4. Una strategia di sviluppo per la periferia europea**
 - 4.1. L'integrazione neo-liberista ha aggravato la contrapposizione tra centro e periferia
 - 4.2. I problemi strutturali della contrapposizione tra centro e periferia
 - 4.3. Proposte per un efficiente sviluppo sociale ed ecologico dei paesi periferici

60 5. La crisi della governance globale

- 5.1. I principali sviluppi nel 2012
- 5.2. Una critica delle politiche ufficiali
- 5.3. Proposte per una politica alternativa

72 Europa: l'urgenza di una diversa politica economica

Claudio Gnesutta

Rimanere o no nell'euro?

Quale strategia alternativa all'attuale politica economica europea?

Perchè ridemocratizzare la politica economica è una condizione inderogabile?

Prefazione

A confermare che le politiche di “austerità espansiva” non risolvano i problemi dei paesi ad alto livello di indebitamento è arrivato anche l'importante parere di Olivier Blanchard, Chief Economist del Fondo monetario internazionale, e alfiere delle politiche economiche sostenute ed imposte in Europa. Il quinto anno di crisi economica europea sta palesando le contraddizioni di modelli e teorie economiche che hanno sempre considerato come secondarie le conseguenze reali delle loro applicazioni sulle persone. Dal 1997, un gruppo europeo di economisti eterodossi, European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe (EuroMemo Group), ritenendo l'economia una scienza non neutrale e al servizio dei bisogni delle persone, elabora annualmente un Rapporto di analisi della situazione economico-politica nei paesi dell'Unione europea delineando le priorità necessarie per realizzare una diversa Unione europea. Negli ultimi vent'anni, infatti, l'Unione europea ha assistito a profondi mutamenti della sua natura, convergendo sempre più verso un sistema integrato quasi esclusivamente sul piano economico e poco attento alla necessità di garantire maggiore democrazia e sviluppo fra e nei paesi che vi aderiscono. L'Europa dei Popoli è stata così soppiantata dall'Europa dei Mercati e del rigore, acuendo le già presenti fratture presenti fra i paesi continentali e quelli periferici.

Il Rapporto 2013 si sofferma principalmente sull'analisi della crisi e delle sue molteplici conseguenze nei diversi paesi europei, mettendo in luce la fragile architettura istituzionale alla base dell'Unione monetaria (Ume) e dell'intera Unione europea e l'assenza di un reale coordinamento delle politiche economiche che possa superare gli squilibri asimmetrici che caratterizzano l'Ue. Da un lato, i vincoli restrittivi all'uso discrezionale della politica monetaria da parte della Bce non garantiscono una capacità di reazione agli shock che colpiscono l'Ue, come dimostra la cd. “guerra valutaria” che in queste settimane sta penalizzando l'euro, con una sua rivalutazione rispetto alle altre principali valute, e come ha dimostrato negli scorsi mesi l'impossibilità – prevista dal Trattato istitutivo della Bce – dell'acquisto dei titoli di debito sovrano degli Stati oggetto di attacchi speculativi. Dall'altro l'assenza di un governo politico ed economico europeo legittimato democraticamente e in grado di definire un bilancio

pluriennale europeo che possa incidere realmente sui processi di coesione e stimolo alla crescita dell'intera area, mina la tenuta della democrazia e della solidarietà dell'Ue e acuisce i profondi squilibri già presenti. Il dibattito e le trattative sulle Prospettive finanziarie 2014-2020 nascono proprio all'interno di questa logica e dall'autoreferenzialità delle cd. nazioni "virtuose" producendo l'ulteriore riduzione di un budget che – come sostenuto nel Rapporto – andrebbe invece aumentato in modo consistente.

L'EuroMemorandum 2013 si somma alle tante valutazioni e analisi che stanno emergendo negli ultimi anni nella critica delle teorie e delle politiche economiche in atto. Il Forum Firenze10 + 10 del novembre 2012 ha rappresentato una tappa fondamentale per coordinare le attività e le analisi dei vari gruppi europei, fornendo gli strumenti teorici e pratici per una elaborazione comune e per la condivisione a livello europeo delle proposte che emergono sui territori.

A partire da quell'incontro infatti è stato lanciato The European Progressive Economists Network (Euopen) volto proprio a potenziare gli scambi e l'elaborazione tra l'Euromemo Group, gli Economistes Atterres attivi in Francia, e Sbilanciamoci! in Italia.

Un'ampia divulgazione di questi temi e una "contro alfabetizzazione" dei cittadini europei che mostri gli effetti negativi dell'austerità anche da un punto di vista teorico, spesso utilizzato per dimostrare il contrario, è condizione essenziale per produrre quel cambiamento politico, culturale e sociale che sappia porre e imporre al centro dell'agenda europea, come è spiegato bene in questo EuroMemorandum, la piena occupazione e la stabilità finanziaria attraverso delle riforme istituzionali basate su principi di equità e trasparenza.

Armanda Cetrulo
Leonardo Madio

Introduzione

L'Unione europea (Ue) sta affrontando una crisi complessa. La crisi finanziaria che è iniziata nel 2007 negli Stati Uniti, e che si è aggravata drammaticamente nel 2008, ha messo in luce le profonde crepe nell'architettura dell'Unione economica e monetaria, il più ambizioso progetto dell'Unione europea. Quando i governi europei hanno tentato di contrastare il pericolo di un collasso finanziario e l'impatto della recessione più grave dagli anni '30, i deficit pubblici nazionali sono esplosi; la crisi del debito scoppiata in Grecia nel 2010 si è diffusa rapidamente prima in Irlanda e in Portogallo e poi in Spagna e in Italia.

Le politiche di austerità sono state imposte prima ai paesi dell'Est Europa e poi ai paesi della zona periferica come condizione necessaria per ottenere il sostegno finanziario dall'Unione europea e dal Fondo monetario internazionale. Ma le politiche di austerità sono adesso adottate da un numero sempre maggiore dei paesi più ricchi che appartengono al centro (*core*) stesso dell'eurozona. Sotto l'effetto di politiche marcatamente conservatrici che sono oggi adottate dalle autorità europee e da quelle nazionali in risposta alla crisi, la disoccupazione e il disagio sociale stanno crescendo molto in Europa.

Lo sviluppo dell'Unione europea è stato guidato, fin dal suo inizio, da una potente dinamica capitalista. Gli anni iniziali sono stati caratterizzati tuttavia da condizioni di piena occupazione che ha reso possibile un significativo avanzamento sociale per la grande maggioranza dei cittadini europei. Tutto ha cominciato a cambiare nel corso degli anni '80. Le maggiori imprese capitalistiche hanno iniziato ad adottare una posizione più aggressiva nei confronti dei lavoratori; il capitale finanziario ha assunto un ruolo sempre più preminente; l'Unione europea e gli stati membri si sono orientati su politiche neoliberiste, concentrate su deregolamentazione, privatizzazione e promozione della concorrenza, determinando un significativo spostamento a favore degli interessi del capitale privato.

L'espansione dell'Unione europea verso l'Est ha dischiuso un'intera nuova regione all'investimento, alla produzione e al commercio delle grandi compagnie dell'Europa occidentale, mentre la creazione dell'eurozona ha favorito una ancora più marcata divisione del lavoro nell'Europa occidentale, consentendo alla Germania e agli altri paesi del Nord di registrare una espansione eccezionale del loro export. Ora, sotto la pressione dell'attuale crisi, è in corso un ampio

processo di ristrutturazione. Le imprese più grandi e di maggior riuscita stanno rafforzando la propria posizione; l'agenda sociale è soggetta a revisione nella maggior parte dei paesi colpiti dalla crisi con tagli consistenti ai salari e ai servizi di welfare; la posizione dei paesi *core* si sta rafforzando in maniera speculare all'indebolimento della posizione dei paesi periferici.

La crisi ha evidenziato la natura fortemente antidemocratica della stessa costruzione dell'Unione europea. La Commissione europea sta acquisendo poteri sempre più incisivi nel controllo dei bilanci nazionali, imponendo le regole dottrinarie sancite nel Patto di stabilità e crescita, le quali saranno rese ancor più stringenti con l'adozione del cosiddetto Fiscal Compact. Al contrario, i parlamenti nazionali sono in realtà privi del controllo fiscale che spetterebbe loro e il Parlamento europeo, nonostante una limitata estensione delle sue competenze, è ancora nella inaccettabile posizione di non poter esercitare un concreto controllo democratico sulla politica economica a livello europeo. La proposta di un'Unione bancaria potrebbe rappresentare un importante passo verso la realizzazione di una supervisione sulle banche, ma il modo in cui si è organizzato di attuarla, non farà altro che accentuare ulteriormente il ruolo della Banca centrale europea, un'istituzione che si colloca oggi completamente al di fuori di qualsiasi processo di legittimazione democratica. Questa è l'Europa delle élite, dove potenti organizzazioni lobbistiche sono capaci di esercitare una grande influenza dietro le porte chiuse dell'amministrazione di Bruxelles, ben al riparo degli occhi indiscreti dei cittadini europei.

Le relazioni tra gli stati membri si sono notevolmente accresciute. Il governo tedesco, insieme ai suoi più fedeli alleati, in particolare i governi dei Paesi bassi e della Finlandia, ha assunto una posizione ancora più rigida, in alcuni casi all'interno delle strutture ufficiali e in altri casi attraverso la cosiddetta "coalizione dei volenterosi". Le speranze che l'elezione di un presidente francese appartenente al partito socialista avrebbe determinato un ridimensionamento dell'eccessivo peso dato alle politiche di austerità sono andate deluse. Per molti capi di governo europei, la strada che porta a Bruxelles passa oggi per Berlino.

L'idea che l'economia tedesca possa in qualche modo rappresentare un modello per l'Europa è del tutto errata. Dall'introduzione dell'euro, lo sviluppo dell'economia tedesca è dipeso fortemente da una strategia aggressiva di stimolo alle esportazioni nella quale il crescente surplus della bilancia commerciale ha compensato l'andamento stagnante dei salari e la debole domanda interna. A

fronte di una crescita dei profitti si è consolidato un settore a bassi redditi che ora comprende circa il 20% della forza lavoro. Allo stesso tempo, con una bilancia commerciale dell'Unione sostanzialmente in equilibrio, altri paesi europei hanno registrato crescenti deficit commerciali.

I flussi di capitale verso la periferia dell'Europa, che avrebbero dovuto promuovere un processo di convergenza economica, hanno avuto in molti paesi solo l'effetto di alimentare i consumi e di sostenere lo sviluppo di bolle non sostenibili nei corsi dei titoli. Inoltre, dall'inizio della crisi, i flussi di capitale hanno subito una brusca inversione accentuando l'andamento divergente tra le economie dei diversi paesi. Il processo potrebbe essere invertito solo con un consistente programma di investimenti in progetti sostenibili capaci di creare lavori qualificati e ben remunerati.

A livello globale, l'Unione europea ha assunto un ruolo pesantemente neo-mercantilista, premendo nel corso dei negoziati presso il World Trade Organisation per l'estensione della libertà degli scambi dei beni manufatti. Ciò, nel momento in cui si è chiesto ai paesi in via di sviluppo, che desiderano mantenere il loro accesso ai mercati europei, di firmare il cosiddetto Accordo di partnership economica (*Economic Partnership Agreements*) che li obbliga ad aprire le loro economie alle compagnie multinazionali europee in una maniera che va ben oltre quanto richiesto dal Wto.

L'aspetto di maggior portata della complessa crisi che l'Europa deve fronteggiare è forse la sfida del cambiamento climatico globale. La conferenza internazionale delle Nazioni unite Rio + 20 del luglio 2012 sullo sviluppo sostenibile non è riuscita a raggiungere un accordo che si possa dire degno di nota. Allo stesso tempo, rilevazioni satellitari stanno documentando il ritiro delle calotte polari e si intensificano eventi climatici estremi che colpiscono l'intero globo, dal Pakistan a New York. L'Europa, in quanto una delle regioni più ricche al mondo, deve attribuire massima priorità all'obiettivo di una trasformazione economica in grado di ridurre in maniera consistente il consumo di energia e delle altre risorse non rinnovabili, nonché delle emissioni di gas-serra.

Nell'ultimo anno, c'è stata un'enorme mobilitazione da parte dei sindacati e dei movimenti sociali, soprattutto nei paesi periferici dell'eurozona attualmente nell'occhio del ciclone dei programmi di austerità e nei quali si è svolto il 14 novembre 2012 il primo sciopero generale coordinato a livello europeo. Sono state organizzate importanti iniziative al fine di promuovere un maggior coor-

dinamento tra i movimenti a livello europeo. Il presente EuroMemorandum è stato elaborato proprio come contributo per sviluppare meglio queste iniziative e promuovere un'Europa diversa basata sui principi di partecipazione democratica, giustizia sociale e sviluppo sostenibile. Rispetto agli scorsi anni, i capitoli di questo EuroMemorandum sono stati divisi per tematiche, in ciascuna delle quali abbiamo cercato di sottolineare gli sviluppi principali registrati nell'anno passato, di individuare i principali problemi generati dalle politiche adottate dalle autorità nazionali ed europee; di definire le linee essenziali di un approccio alternativo.

1. La politica economica e finanziaria

1.1. I principali sviluppi dell'economia nel 2012

L'espansione economica dell'Unione europea si è arrestata nel 2012, registrando un prodotto ancora al di sotto del livello del 2008 (vedi Tabella 1)¹. Nella maggior parte dei paesi il tasso ufficiale di disoccupazione ha continuato a crescere nel corso del 2012, mentre i salari reali hanno continuato a ristagnare se non addirittura a ridursi. Come negli anni passati, le differenze regionali sono state rilevanti.

Nei paesi della periferia dell'area euro, l'impatto delle severe politiche di austerità ha determinato recessioni in Italia e Spagna e, particolarmente gravi, in Portogallo e soprattutto in Grecia, dove il prodotto interno lordo è oggi inferiore del 17% a quello del 2007. Il disagio sociale si è approfondito sensibilmente: la disoccupazione, molto elevata in tutti questi paesi, si presenta con tassi ufficiali del 25% in Spagna e in Grecia; i salari reali continuano a diminuire e, paragonati ai livelli pre-crisi, sono inferiori del 9% in Portogallo e del 19% in Grecia; mentre la qualità dei servizi pubblici si sta fortemente deteriorando sotto l'effetto dei consistenti tagli alla spesa.

Nell'Europa dell'Est, la maggior parte dei paesi ha registrato una crescita limitata nel corso del 2012 dato che per tutti questi paesi, eccetto per la Polonia e la Slovacchia, il prodotto interno lordo è ancora al di sotto del livello pre-crisi. Nei paesi baltici, che hanno sofferto una profonda recessione nel biennio 2008-2009, il prodotto interno lordo è circa del 6% inferiore ai livelli pre-crisi in Estonia e in Lituania e del 13% in Lettonia. Sebbene la disoccupazione si sia leggermente ridotta in questi paesi, anche grazie a una intensa emigrazione, essa si è mantenuta su valori elevati mentre i salari reali si sono ridotti dall'inizio della crisi del 9% in Lettonia e del 16% in Lituania. In Polonia invece, il prodotto interno lordo è cresciuto del 13% dall'inizio della crisi, sebbene la disoccupazione sia cresciuta leggermente e i salari reali si siano ridotti dell'1% rispetto al picco raggiunto nel recente passato.

Per i paesi *core* dell'euro-zona, la maggior parte di essi ha registrato qualche segnale di crescita nel 2012, segnali che però sono stati subito ridimensionati non

¹ Molte istituzioni, compreso l'Fmi e l'Ocse, verso la fine del 2012 hanno rivisto al ribasso i valori attesi per il 2012 e il 2013, al punto che il prodotto potrebbe essere addirittura peggiore di quello indicato nel testo.

appena le politiche di austerità hanno depresso la domanda negli altri mercati dell'area. Anche i paesi *core* sono stati colpiti dal rallentamento della crescita internazionale, più evidente negli Stati Uniti e in Cina. In Germania, paese in cui le esportazioni hanno contribuito ad alimentare una forte espansione nel biennio 2010-11, le attese sulla crescita erano nel 2012 inferiori all'1%. Sebbene nel 2012 il tasso di disoccupazione in Germania si sia ridotto del 5,4% e i salari reali siano cresciuti dell'1%, questi risultati saranno difficili da realizzare in futuro, a meno che non si determini un mutamento sostanziale dell'attuale modello di crescita trainato dalle esportazioni.

La situazione economica in Europa è stata esacerbata dalle politiche perseguite dai governi nazionali ed europei in risposta alla crisi europea del debito scoppiata in Grecia nel 2010 e successivamente estesi all'Irlanda e al Portogallo. Politiche che si sono concentrate nel solo perseguimento dell'austerità e che non sono state capaci di rispondere in maniera adeguata a una situazione finanziaria altamente precaria.

La previsione che i governi avrebbero dovuto ulteriormente intervenire per salvare le banche, in particolare in Italia e Spagna, ha portato a un'intensificazione della vendita di titoli pubblici nella seconda metà del 2011; d'altra parte, la caduta del valore dei titoli obbligazionari ha acuito le perdite delle banche, a causa del loro ampio portafoglio in titoli di stato. Quando l'interazione tra crisi del debito pubblico e crisi del sistema bancario si è intensificata, la Banca centrale europea (Bce) si è preoccupata sempre più per l'instabile condizione del settore bancario e nel mese di dicembre del 2011 ha dato avvio all'Operazione di rifinanziamento di lungo termine (*Long Term Refinancing Operation, Ltro*) consistente in un prestito alle banche per un totale di 493 miliardi, al quale è seguito poi nel febbraio 2012 un ulteriore prestito di 529 miliardi. I prestiti sono stati erogati per un periodo di tre anni a un tasso di interesse dell'1% e – in forte contrasto con quanto previsto per i prestiti forniti dall'Unione europea ai governi in difficoltà – senza porre alcuna condizione particolare. L'enorme iniezione di liquidità ha ridotto temporaneamente la pressione sulle banche. Circa 150 miliardi sono stati impiegati dalle banche nell'acquisto di titoli di stato che, oltre a fornire un sostegno al loro prezzo, ha permesso loro di realizzare consistenti profitti grazie alla notevole differenza nei tassi d'interesse. Ma la maggior parte dei prestiti è stata ridepositata presso la Bce per cui l'ammontare complessivo di prestiti erogati dalle banche alle imprese e alle famiglie nell'area euro nei primi nove mesi del 2012 è risultata in leggera diminuzione.

INDICATORI DELLA CRESCITA DEL PRODOTTO, DELLA DISOCCUPAZIONE E DEL SALARIO REALE NELL'UNIONE EUROPEA

Tabella 1

	PIL tasso di crescita % 2011-12 (*)	PIL rispetto al picco% 2012 (*)	DISOCCUPAZIONE tasso % settembre 2012 (*)	SALARIO REALE tasso di crescita % 2011-12 (**)	SALARIO REALE rispetto al picco% 2012 (**)
Area euro (17)	-0.4	-1.5	11.6	-0.1	-0.4
Unione europea (27)	-0.3	-1.1	10.6	-0.1	-0.8
Austria	0.8	1.6	4.4	0.5	-1.4
Belgio	-0.2	1.1	7.4	0.5	-0.2
Finlandia	0.1	-2.8	7.9	0.2	-0.1
Area euro "core"					
Francia	0.2	0.2	10.8	0.2	2.4
Germania	0.8	2.7	5.4	1.0	1.9
Lussemburgo	0.4	-0.0	5.2	-0.4	-1.0
Olanda	-0.3	-1.4	5.4	-0.3	-0.8
Grecia	-6.0	-19.8	25.4	-7.8	-19.3
Irlanda	0.4	-6.4	15.1	-1.2	-3.4
Area euro periferica					
Italia	-2.3	-6.7	10.8	-1.4	-2.9
Portogallo	-3.0	-6.1	15.7	-5.1	-9.2
Spagna	-1.4	-5.0	25.8	-1.8	-5.8
Cipro	-2.3	-2.4	12.2	-3.7	-3.7
Estonia	2.5	-5.5	10.0	0.9	-6.7
New euro					
Malta	1.0	3.9	6.4	-1.3	-4.8
Slovacchia	2.6	5.1	13.9	-2.1	-4.8
Slovenia	-2.3	-8.3	8.4	-2.2	-2.3
Danimarca	0.6	-3.3	8.3	-0.5	-1.3
Paesi non-euro Nord-Europa					
Svezia	1.1	5.7	7.8	1.9	1.5
Regno Unito	-0.3	-2.6	7.8	-0.2	-3.2
Bulgaria	0.8	-2.8	12.4	2.1	5.6
Croazia	-1.9	-10.0	15.2	-1.9	-1.3
Repubblica ceca	-1.3	-1.5	6.8	-0.5	1.7
Paesi non-euro Est-Europa					
Ungheria	-1.2	-5.1	10.6	-1.2	-11.6
Lettonia	4.3	-13.2	15.9	0.5	-9.3
Lituania	2.9	-5.8	12.9	0.1	-15.7
Polonia	2.4	12.8	10.1	0.3	-1.1
Romania	0.8	-5.1	7.1	0.9	-6.6

FONTE: (*) Eurostat (Novembre 2012), il picco più alto del Pil è nel 2007 o 2008.

(**) Ameco (Novembre 2012), il picco più alto dei salari reali è nel 2007-2010.

Quando la situazione economica si è deteriorata nella prima metà del 2012, i governi dell'area euro si sono impegnati nel trasformare in legge nazionale il cosiddetto Fiscal Compact. Questo è stato firmato, per l'insistenza soprattutto della Germania, alla fine del 2011 con l'approvazione di 25 paesi, molti dei quali riluttanti. Esso impone agli Stati di emanare una legge costituzionale che limiti in futuro il deficit strutturale di bilancio del governo attorno a un valore non superiore allo 0,5% del Pil. Tale provvedimento segnala che non si è in grado di comprendere che, nella maggior parte dei paesi, i deficit di bilancio non sono stati la *causa* del malessere attuale, ma piuttosto il *risultato* di una crisi finanziaria iniziata in America nel 2007-08. Il Fiscal Compact non potrà che ridurre seriamente la possibilità dei governi di condurre una politica fiscale attiva in futuro; inoltre, esso è stato fortemente criticato per l'ambiguità con la quale individua ciò che costituisce un deficit strutturale e sui tempi per prenderlo in considerazione. L'eccessiva attenzione prestata al consolidamento fiscale indica inoltre che le autorità europee non dispongono di politiche efficaci per contrastare l'andamento recessivo in Europa e, non appena è apparso chiaro che paesi come la Spagna avrebbero continuato a incontrare difficoltà nel servizio del loro debito, la speculazione contro i loro titoli di stato si è immediatamente intensificata.

Alla fine del luglio 2012, il presidente della Bce, Mario Draghi, ha annunciato che la Banca avrebbe fatto "tutto il necessario" per difendere l'euro e tale dichiarazione ha comportato un immediato aumento del corso dei titoli di stato italiani e spagnoli. Durante il mese di settembre, la Bce ha definito i dettagli di un programma, chiamato "Operazioni definitive monetarie" (*Outright Monetary Transaction, Omt*) che la impegna in un intervento ampio e illimitato sul mercato dei titoli di stato nazionali per stabilizzarne i corsi, in analogia a quanto avevano già fatto le banche centrali americana e inglese fin dall'inizio della crisi; in precedenza, infatti, l'intervento della Banca centrale europea sui mercati dei titoli di stato era stato piuttosto limitato sia per dimensione sia nel tempo). In ogni caso, in quell'occasione veniva anche annunciato che tale intervento sarebbe stato attuato solo nel caso i governi avessero raggiunto prima un accordo sulle condizioni per un prestito dal Fondo di salvataggio dell'area euro, condizione che probabilmente comporta un'intensificazione delle politiche di austerità che sono la causa della recessione in molti paesi. Ma persino questo è apparso eccessivo per la Bundesbank tedesca, che ha criticato pubblicamente la proposta; è significativo tuttavia che, il premier tedesco Angela Merkel, abbia espresso il suo appoggio alla proposta di Draghi.

Il fondo di salvataggio iniziale della zona euro, ovvero il Fondo europeo di stabilità finanziaria (*European Financial Stability Facility, Efsf*) costituito nel 2010 e pari a 440 miliardi di euro, avrebbe dovuto essere sostituito nel luglio 2012 in via permanente dal Meccanismo di stabilità europea (*European Stability Mechanism, Esm*). In pratica, il suo varo è stato rinviato al settembre 2012 per l'iniziativa di un gruppo di parlamentari dissidenti che lo hanno sottoposto alla valutazione della corte costituzionale tedesca. L'Esm sarà in grado di fornire prestiti per un totale di 500 miliardi di euro finanziati principalmente con l'emissione di propri titoli. Si tratta, in ogni caso, di un ammontare che corrisponde solo a un sesto dell'attuale debito italiano e spagnolo per cui, inviando un segnale così chiaro sui limiti dell'intervento europeo, potrebbe di fatto avere l'effetto di incoraggiare nel futuro la speculazione.²

I capi di Stato europei si sono incontrati alla fine del mese di giugno 2012 per il loro diciannovesimo summit dall'inizio della crisi e sono riusciti a trovare un accordo su una serie di interventi rilevanti. Prima di tutto, sono giunti all'accordo di creare un'Unione bancaria europea. Questa rappresenta la più importante innovazione nella struttura dell'Unione europea in quanto comporta la creazione di un unico meccanismo europeo di supervisione delle banche nell'area euro. In secondo luogo, al fine di rompere il circolo vizioso tra perdite bancarie e titoli di stato, è stato deciso che l'Esm avrà la facoltà di ricapitalizzare direttamente le banche dei paesi, evitando così di appesantire ulteriormente i governi nazionali con debiti ulteriori. Ciò dovrebbe ridurre la pressione sulla Spagna; un intervento simile era risultato sufficiente per l'Irlanda anche se esso era stato condizionato alla costituzione del Meccanismo europeo di vigilanza sulle banche. La terza misura su cui si sono accordati durante il summit di giugno è stata quella di fornire 120 miliardi di euro per favorire la crescita economica tramite l'investimento in infrastrutture. Questo ha rappresentato un positivo passo in avanti ma esso corrisponde a solo l'1% del Pil dell'area euro e sarà utilizzato nel corso di diversi anni. È una misura in parte illusoria, considerato che si basa su fondi strutturali già esistenti che non sono stati utilizzati dato che i governi, a corto di risorse, non sono stati in grado di trovare le necessarie risorse per co-finanziare i progetti; regole che dovranno essere rese meno stringenti se si vuole davvero permettere ai paesi in difficoltà di poterne beneficiare.

2 Paul de Grauwe, *Only a more active ECB policy can solve the euro crisis*, CEPS Policy Brief, August 2011

La proposta di rendere la Banca centrale europea quale unico supervisore per tutte le banche dell'eurozona, è stata presentata dal presidente della Commissione europea, Josè Manuel Barroso, nel suo annuale intervento sullo "stato dell'unione" nel settembre 2012. Dopo un incontro alla fine di quel mese, il ministro dell'economia tedesco, insieme a quello olandese e finlandese, ha tuttavia sostenuto che i fondi dell'Esm non dovessero essere usati a sostegno dei debiti esistenti delle banche, come invece contavano Spagna e Irlanda; inoltre sono stati sollevati anche dubbi sul progetto di un'Unione bancaria, compresa la possibilità di istituire un supervisore bancario comune fin dal gennaio 2013 (una preconditione per poter utilizzare i fondi dell'Esm ai fini della ricapitalizzazione delle banche). La Francia ha sostenuto la necessità di muoversi rapidamente verso la creazione di un unico meccanismo di supervisione per le banche, ma la Germania ha frenato, sottolineando la natura complessa di tale compito. Durante il summit dell'ottobre 2012, i capi di governo hanno dichiarato che la proposta per un unico supervisore rappresentava una necessità urgente, anche se l'obiettivo temporale del gennaio 2013 non è stato reso vincolante. Un'ulteriore fonte di tensione si è avuta per l'irritazione espressa dai paesi dell'Est Europa che dovranno adottare l'euro per le norme restrittive che li riguardano previste dalle proposte della Commissione per l'Unione bancaria.

La volontà espressa dalla Banca centrale europea di intervenire sul mercato dei titoli ha stabilizzato temporaneamente, nella seconda metà del 2012, le pressioni speculative sui titoli dei paesi della periferia dell'eurozona. Inoltre, il governo tedesco ha ora riconosciuto che l'uscita della Grecia dall'euro potrebbe avere effetti fortemente destabilizzanti. In ogni caso, i sistemi bancari dei paesi della periferia dell'eurozona soffrono per la fuga massiccia dei capitali verso l'estero, in particolare verso la Germania. Nell'ottobre 2012, il presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy, ha presentato delle proposte per proseguire verso un'unione economica, prevedendo anche la creazione di un ministro delle finanze europeo.³ Essendo soggetto alle stesse regole rigide che si applicano ai governi nazionali, tale proposta è stata soprattutto interpretata come uno strumento per imporre un ancora più stretto controllo centralizzato alle politiche fiscali nazionali. Nell'ottobre 2012, persino il Fondo monetario internazionale, istituzione notoriamente

3 Presidente del Consiglio europeo, *Towards a genuine economic and monetary union: Interim Report*, 12 October 2012

conservatrice, si è domandato se fosse opportuna tutta questa attenzione dell'Europa per l'austerità fiscale⁴. Considerato che l'economia europea è in stagnazione, che una quota crescente di cittadini è disoccupata, che la povertà sta aumentando e si proceda ugualmente a tagli dei servizi pubblici essenziali, non appare affatto comprensibile che la proposta principale per rilanciare la ripresa economica si basi principalmente e insistentemente sull'adozione della disciplina fiscale.

1.2. La risposta sbagliata dell'Unione europea

La politica fiscale in Europa sembra voluta per continuare e addirittura rafforzare la politica di austerità implicita nell'attuale impianto istituzionale definito dal Patto di stabilità e crescita aggiornato dal Fiscal Compact e dalle condizioni richieste per i prestiti Efsf/Esm. Se perseguita ulteriormente, questa strategia porterà ad anni di stagnazione per l'intera eurozona e la lunga depressione avrà con gravi conseguenze economiche, sociali e politiche per le economie dell'Europa periferica che si trovano in maggiore difficoltà.

Dopo numerose e affrettate rettifiche è difficile distinguere quale dei vincoli sul deficit e sul debito pubblico risulterà più stringente per gli stati membri nei prossimi anni. Un'ipotesi plausibile è che, per la maggioranza dei paesi, i vincoli più stretti deriveranno dalle attuali "procedure per i deficit in eccesso" (*excessive deficit procedure*, Edp) e dai programmi di aggiustamento previsti dagli accordi Efsf/Esm, seguiti nel medio termine dal limite dello 0,5% del Pil previsto dal Fiscal Compact per il deficit di bilancio aggiustato ciclicamente. Per i paesi con un elevato livello di debito pubblico (Irlanda, Grecia, Italia e Portogallo), il nuovo impegno derivante dalla procedura per l'eccesso di debito, che impone di ridurre di un ventesimo ogni anno il debito che supera il 60% del Pil, comporterà un'altra significativa contrazione fiscale.

Una stima approssimata degli effetti negativi cumulati di queste scelte fiscali porta, nell'arco di tempo dal 2013 al 2016, alla cifra allarmante del 3,5% del Pil per la zona euro nel suo complesso, tra il 5% e l'8% per Italia, Portogallo, Slovenia,

4 International Monetary Funds, *World Economic Outlook*, October 2012. In particolare, si dimostra che l'impatto negativo dei tagli alla spesa pubblica sul prodotto interno potrebbe essere molto maggiore di quanto era stato precedentemente calcolato. (pp. 41-53)

Spagna e Cipro e a più del 10% del Pil per Irlanda e Grecia.⁵ Nelle attuali circostanze (in cui si assiste a un impegno simultaneo al consolidamento soprattutto sul lato della spesa, e con una politica monetaria limitata al livello più basso) il moltiplicatore fiscale non può che essere elevato. Persino un moltiplicatore fiscale modesto pari a uno è sufficiente per dimostrare il potenziale distruttivo dell'attuale regime di austerità. In questo caso, l'orientamento negativo della politica fiscale avrebbe prodotto perdite del Pil esattamente della stessa dimensione con la conseguente distruzione di milioni di posti di lavoro. Non vi è assolutamente alcuna prova che un ridimensionamento della spesa sia in grado di apportare qualche effetto benefico sulla fiducia dei mercati, come invece ritenuto da alcuni economisti *mainstream*. Infatti, uno sguardo alla performance economica dei paesi dell'eurozona negli ultimi anni indica che i paesi con la peggiore posizione fiscale sono anche quelli che si trovano oggi in recessione. È anche evidente inoltre che le politiche di austerità non hanno determinato alcun miglioramento sui premi per il rischio dei titoli di stato.

Gli effetti negativi sul Pil e sull'occupazione causati dall'austerità si tradurranno in un aumento dei deficit pubblici (e dei livelli del debito) che – nell'attuale regime politico e istituzionale – determineranno a loro volta maggiori restrizioni fiscali, necessari per raggiungere i valori più ridotti posti come obiettivo. L'avvio di un vero e proprio circolo vizioso nel corso del quale lo sforzo di consolidamento fiscale porta a più elevati livelli di deficit e debito che, a loro volta, determinano una ancor maggiore sforzo di consolidamento, è una eventualità pericolosa già rilevata in molti paesi.

Al fine di evitare l'avvio di un tale circolo vizioso, i tre vincoli istituzionali imposti alla politica fiscale devono tutti essere riformati contemporaneamente. Nel caso il Consiglio decidesse di accordare maggiori margini per il consolidamento posticipando i termini di scadenza dell'Edp, l'aggiustamento necessario secondo le regole del Fiscal Compact risulterebbe più pesante. Se si prolungasse il percorso di transizione ai paesi che sono in condizioni di maggior equilibrio, risulterebbe maggiore l'intensità dell'aggiustamento sulla base dei criteri dell'Edp. In altre parole, ciò che viene presentato come una severa procedura a tre livelli per raggiungere la sostenibilità fiscale, sembra essere, in realtà, un processo in tre mosse per strangolare la crescita economica dell'area-euro.

5 Achim Truger e Christian Paetz, *The economic effects of austerity policies in Europe: Some back of the envelope calculations*, Paper presented at the 18th Conference on Alternative Economic Policies in Europe, University of Poznan, 28-30 September 2012 (disponibile su www.euromemo.eu).

L'Unione bancaria

I governi dell'eurozona e dell'Unione europea stanno cominciando a capire che le recenti riforme del sistema finanziario non sono sufficienti per affrontare la gravità dei problemi. Nel corso del 2012 si sono registrati alcuni progressi. Sono stati fatti tentativi per limitare gli effetti negativi del Meccanismo di stabilità europeo, la Banca centrale ha deciso di ampliare il suo ruolo di prestatore di ultima istanza, è stato deciso di creare un'Unione bancaria per tenere sotto controllo la crisi dell'euro⁶. Nonostante tutte queste decisioni, non si è superata la logica del "troppo poco, troppo tardi" e continueranno i tentativi di trovare un modo per cavarsela.

Si fa strada la convinzione che la creazione dell'euro abbia sofferto fin dall'inizio della mancanza di un quadro regolamentare omogeneo. La proposta di un'Unione bancaria europea lo dovrebbe fornire sulla base dei seguenti elementi:

- un sistema di regolazione nel quale la Bce sia il soggetto supervisore unico per le 6.000 banche della zona euro;
- norme comuni per i requisiti patrimoniali e per gli altri interventi necessari all'implementazione degli Accordi di Basilea III a livello europeo;
- uno schema comune di garanzia dei depositi bancari;
- un sistema comune di risoluzione e recupero delle banche in crisi.

Secondo la proposta, la Bce avrà il diritto di dare o di ritirare l'autorizzazione all'attività bancaria, di rimuovere il management di una banca, di richiedere tutte le informazioni necessarie, di effettuare ispezioni in loco e di imporre sanzioni pecuniarie. Al fine di dare un'impressione di responsabilità democratica, la Bce deve sottostare alle audizioni presso il Parlamento europeo e presentargli relazioni periodiche. In ogni caso, la leadership della nuova istituzione sarà nominata dal Consiglio europeo.

A prima vista il progetto potrebbe apparire ragionevole. Ma quando si esaminano i dettagli della proposta risulta invece chiaro che l'Unione bancaria crea nuovi problemi che non sono affrontati. Non è sicuro che il nuovo schema riesca davvero a tenere sotto controllo le crisi.

In primo luogo, vi è il problema del collegamento della nuova istituzione con la Bce e con l'esistente Autorità bancaria europea (*European Banking Autho-*

6 Per un'analisi più dettagliata, si veda la *Newsletter on EU Financial Reform*, edited by Somo and Weed, Special Issue 13, July 2012.

ity, Eba), istituita nel 2011. L'Eba è responsabile per i 27 paesi europei, mentre la nuova struttura di supervisione presso la Bce avrà la responsabilità solo sulla zona euro. Ciò non farà altro che aggravare la frammentazione istituzionale dell'Unione europea.

Esiste poi la questione dei conflitti di interesse interni. Cosa succederebbe, per esempio, se la Bce nella sua funzione di supervisore fosse costretta a chiudere una banca indebitata con la Bce, la quale incorrerebbe nelle perdite?

Inoltre, esiste ovviamente, come in tutti i progetti europei, una tensione tra il livello nazionale e quello sovranazionale. È impossibile supervisionare 6.000 banche con una sola istituzione. Di conseguenza, la nuova istituzione sarà fortemente condizionata dalle amministrazioni degli stati nazionali perdendo molto in termini di efficienza.

Un sistema comune di garanzia dei depositi è un argomento politicamente ancora troppo sensibile per molti paesi e gli interessi nazionali avranno un peso notevole, avendo a che fare con soldi e la loro distribuzione. Si consideri, ad esempio, il caso delle Casse di risparmio che non essendo state coinvolte nell'ampia speculazione che ha preceduto lo scoppio della crisi non desiderano assumersi la responsabilità di garantire le perdite causate dal modello di gestione speculativa delle banche di investimento. Allo stesso tempo, il governo finlandese non vuole fare da garante alle banche greche e il governo tedesco non vuole sostenere le banche italiane. In ogni caso, i tre sistemi di supervisione comune, di garanzia dei depositi e di risoluzione delle crisi bancarie sono come un treppiede, se manca una gamba, l'intera struttura è destinata a venire meno.

1.3. Promuovere la piena occupazione e la stabilità finanziaria

La politica economica in Europa è ossessionata negli ultimi anni dalla questione dei deficit di bilancio, ma i due deficit che andrebbero affrontati con urgenza sono quello dell'occupazione e quello democratico. Le politiche macroeconomiche devono essere rivolte alla riduzione della disoccupazione e la definizione di tali politiche deve essere tale da ridurre il deficit democratico dell'Unione europea.

La politica fiscale andrebbe riformulata in modo da ridurre il deficit di posti di lavoro. Una maggiore spesa pubblica dovrebbe essere utilizzata per promuove

vere progetti di investimenti appropriati dal punto di vista sociale e ambientale per contribuire al conseguimento della piena occupazione con lavoro di qualità. Si dovrebbero abbandonare gli attacchi alla spesa per il welfare e le politiche fiscali dovrebbero essere re-orientate in senso più progressivo, cosa che per se stessa tende a ridurre il deficit di bilancio. I redditi elevati (diciamo sopra i 250.000 euro) dovrebbero essere tassati con un'aliquota marginale elevata (qualcosa come il 75%).

Per i paesi dell'eurozona, i governi nazionali non dovrebbero sottostare ai vincoli del Fiscal Compact. All'ordine del giorno dovrebbe essere posta una politica coordinata di reflazione piuttosto che una politica generalizzata di austerità. È importante che la Banca centrale europea e, per i paesi al di fuori dell'area euro, le banche centrali nazionali diano un pieno supporto alle politiche fiscali per la prosperità e non richiedano continuamente il risanamento dei conti pubblici.

La valuta unica richiede una politica fiscale a livello federale che abbia il potere di definire i livelli di tassazione e quote sostanziose di spesa pubblica, nonché la possibilità di registrare avanzi o disavanzi complessivi. Una politica fiscale federale, se applicata appropriatamente e non soggiogata passivamente agli accordi sul bilancio in pareggio, dovrebbe operare in modo da attuare le flessioni di reddito a livello federale, nazionale e regionale. Dovrebbe inoltre assicurare effettivi trasferimenti fiscali tra le regioni più ricche e quelle più povere. L'imposizione fiscale federale, che dovrebbe sostituire parte di quella nazionale, dovrebbe essere strutturata in senso progressivo in modo da sfruttare le proprietà stabilizzatrici. La dimensione del bilancio federale adeguata ai fini della stabilizzazione dell'economia è difficile da stimare con certezza, ma dovrebbe essere dell'ordine del 10% del Pil europeo piuttosto che dell'1% attuale. Per quanto la realizzazione di una politica fiscale federale sia un progetto a lungo termine, esso è essenziale per il buon funzionamento della moneta unica.

La dimensione degli squilibri delle partite correnti nell'area dell'euro variava nel 2011 da un avanzo del 9,2% del Pil nei Paesi bassi e del 5,7% in Germania a un deficit del 6,4% in Portogallo e del 9,8% in Grecia⁷. In un sistema di cambi fissi (la moneta unica lo è per definizione) trovare una soluzione agli squilibri

⁷ OECD, *Economic Outlook*, June 2012.

delle partite correnti è difficile in quanto impone ai paesi in deficit un aggiustamento attraverso la deflazione. In questo caso, i disavanzi delle partite correnti possono essere sostenuti solo dai prestiti dall'estero e gli avanzi trovano sbocco solo se altri paesi sono disposti a indebitarsi. Gli ampi squilibri delle partite correnti dell'eurozona dovrebbero essere eliminati senza ricorrere a maggiore austerità. Le autorità della zona euro devono rendersi conto che, per risolvere questa situazione, i paesi in surplus hanno la medesima responsabilità dei paesi in deficit; i paesi in avanzo, adottando politiche di rilancio economico interno, potrebbero essere di grande aiuto per i paesi in deficit sia per l'espandersi della domanda estera sia, data la più rapida crescita dei salari nei paesi in avanzo, per il miglioramento della loro competitività estera.

In particolare, la Germania dovrebbe espandere i salari lungo l'intera catena produttiva internazionale che si estende nell'Est Europa, affrontare il problema sempre più stringente del suo settore a bassi salari, prendere in considerazione una riduzione permanente degli orari di lavoro. Dovrebbe anche invertire il suo recente orientamento netto a favore della trasformazione dei contributi per la sicurezza sociale in un aumento delle imposte sulle vendite che, operando come una svalutazione, ha aggravato i problemi di quei paesi che registrano deficit commerciali.

La politica per l'occupazione in Europa dovrebbe avere il suo perno nella promozione di lavori sicuri basati su competenze elevate. Va invertita la tendenza che si è registrata nell'ultimo decennio all'estendersi delle forme di lavoro precarie, specialmente tra le giovani generazioni, e al più generale declino dei salari come quota del reddito nazionale. Una strategia che si proponga di rendere l'Europa più competitiva sulla base di salari più bassi non solo è socialmente poco desiderabile; ma è anche difficile da realizzare considerato che ci saranno sempre altri paesi che potranno competere con salari ancora più bassi. La settimana lavorativa normale dovrebbe essere ridotta a 30 ore non solo al fine di promuovere la piena occupazione, ma anche come fattore della trasformazione progressiva di lungo termine della società verso una dimensione in cui la vita non sia dominata dal lavoro salariato.

In luogo delle politiche di privatizzazione e di deregolamentazione richieste dal Fiscal Compact, andrebbero rafforzate le politiche industriali e regionali per garantire che i paesi in deficit siano in grado di ristrutturare le loro economie su basi sostenibili. A tal fine, la Banca europea degli investimenti (*European*

Investment Bank, EIB) dovrebbe assumersi fin da subito un ruolo nel sostenere un ampio programma di investimenti pubblici e privati, specialmente in quei paesi periferici dell'Europa del Sud e dell'Est che sono stati maggiormente colpiti dalla crisi e dove il livello di disoccupazione è più elevato. La Bei è già in grado di emettere titoli propri e attraverso investimenti a lungo termine potrebbe svolgere un ruolo chiave nel favorire il superamento degli enormi divari presenti all'interno dell'Unione europea.

Un quadro globale per la stabilità finanziaria

La forte espansione delle istituzioni finanziarie, dei mercati finanziari e degli strumenti finanziari registratasi in Europa dal 1990 va radicalmente rovesciata⁸. L'attività delle banche commerciali dovrebbe essere completamente separata da quella delle banche di investimento. Le banche commerciali dovrebbero finanziare i consumi delle famiglie e i programmi di investimento delle imprese per progetti vantaggiosi dal punto di vista sociale e ambientale. Vanno promosse banche commerciali in forma pubblica o cooperativa e andrebbero posti limiti più stretti alla dimensione delle banche private in modo che, in caso di loro fallimento, non sia minacciata la stabilità del sistema finanziario.

Le banche di investimento – insieme agli *hedge funds*, i *private equity funds* e tutti le altre istituzioni del cosiddetto “sistema bancario-ombra” (*shadow-banks*) dovrebbero essere fortemente ridimensionate. Non dovrebbe essere loro permesso di operare con denaro preso a prestito e tutte le loro attività dovrebbero essere soggette al controllo pubblico.

La diffusione di strumenti finanziari innovativi, che con la loro complessità ha aumentato l'opacità del sistema finanziario, è stata motivata dal tentativo di aggirare la regolamentazione esistente. Ne è derivato, da un lato, l'utilizzo da parte delle banche di livelli multipli di cartolarizzazione al fine di spostare il rischio all'esterno del loro bilancio e per evitare di adeguarsi alle regole riguardanti i requisiti minimi di capitale, e dall'altro lato si è registrato un restringersi della concessione di prestiti per gli investimenti produttivi. Tutti i nuovi strumenti finanziari dovrebbero essere soggetti ad approvazione e le istituzioni finanziarie dovrebbero dimostrare che qualsiasi nuovo strumento finanziario, prima di essere approvato, svolge una funzione utile per il settore economico

⁸ Questo aspetto è stato approfondito meglio in EuroMemo Group, *EuroMemorandum 2012*, sezione 3.1.

non finanziario. La maggior parte dei derivati, pensati per coprire specifici rischi, hanno di fatto accresciuto il rischio sistemico e pertanto ogni nuovo strumento derivato approvato dovrebbe prima essere standardizzato e controllato.

Tutti i titoli devono essere negoziati su piattaforme pubbliche certificate e andrebbe istituita un'agenzia di rating di proprietà pubblica europea. Per ridurre l'attività speculativa di breve termine, si dovrebbe introdurre una tassa su tutte le transazioni finanziarie.

La Banca centrale europea è stata costituita in modo da essere indipendente dalle autorità politiche, ma chiaramente essa non è indipendente né dal punto di vista ideologico, né dalla rappresentanza degli interessi del settore finanziario. La Bce dovrebbe essere ridefinita in modo da assicurarle una piena responsabilità democratica. Ciò potrebbe ottenersi richiedendo al presidente della Bce di comparire regolarmente davanti al Parlamento europeo per un esame approfondito della sua azione e, per quanto riguarda gli organi decisionali della Bce, di coinvolgere nella sua azione una più ampia gamma di parti interessate e non solo, come avviene oggi, i banchieri centrali. La Bce deve anche essere parte integrante dei processi decisionali dell'Unione economica e monetaria in modo da garantire un più efficace coordinamento tra politiche fiscali e monetarie.

Si rende necessario un nuovo quadro di riferimento per la stabilità finanziaria⁹. Esso dovrebbe basarsi su un paradigma alternativo di regolazione finanziaria che richiede profonde trasformazioni istituzionali. Va in primo luogo riconosciuto che, a causa della sostanziale instabilità del capitalismo e della pro-ciclicità della finanza, la disciplina di mercato non funziona.

Un quadro di riferimento per la stabilità finanziaria dell'area dell'euro dovrebbe basarsi su quattro principi; esso deve essere infatti:

- *completo*. Dovrebbe comprendere tutti gli strumenti di politica in modo che la politica fiscale, quella monetaria e la regolazione prudenziale siano tra loro armonizzate. La separazione tra stabilità monetaria e stabilità finanziaria deve essere evitata. Invece di concentrarsi sulla stabilità dei prezzi, l'attenzione dovrebbe essere rivolta al raggiungimento della piena occupazione e della generale prosperità nella zona euro. La preoccupazione principale della Bce dovrebbe spostarsi dalla stabilità dei prezzi alla stabilità finanziaria. Ciò

⁹ Si vedano le proposte di Hervé Hannoun, *Towards a global financial stability framework*, Bank for International Settlements, 2010.

dovrebbe avvenire all'interno di un quadro di politiche coordinate nel quale sia riconosciuto che la politica fiscale e tutte le altre hanno un impatto sulla stabilità finanziaria.

- *anti ciclico*. Le politiche dovrebbero essere finalizzate a ridurre la pro-ciclicità dei mercati finanziari e, attraverso gli stabilizzatori fiscali, attenuare i cicli economici. La politica macroeconomica e la regolazione prudenziale devono operare per evitare l'accumulo di squilibri finanziari nel corso delle fasi di boom; non è infatti sufficiente aspettare e intervenire dopo nella fase di rallentamento del ciclo.
- *a livello dell'intero sistema*. Bisogna prendere in considerazione l'interazione tra il sistema finanziario e il resto dell'economia e gli effetti reciproci auto-rinforzanti. È necessario tenere unite la supervisione sulle singole istituzioni finanziarie e la supervisione macro-prudenziale del sistema finanziario nel suo complesso.
- *strutturato a livello europeo*. Le politiche fiscali, monetarie e la regolazione prudenziale vanno definite a livello europeo, tenendo in considerazione sia l'eterogeneità dei paesi dell'eurozona e dell'intera Unione europea e le loro interazioni.

2. La governance dell'Unione europea

2.1. Il potere di sorveglianza dell'Unione

In risposta alla crisi dei debiti sovrani si sono verificati importanti mutamenti nel funzionamento delle istituzioni europee e nella relazione tra l'Europa e i paesi membri. Sono aumentati i poteri della Commissione, con alle spalle il potere dei paesi più forti all'interno del Consiglio, sia nella sorveglianza e nel controllo degli stati membri, sia con il rafforzamento delle sanzioni contro quei paesi giudicati di aver violato le regole.

Innanzitutto, le nuove disposizioni del *Six-pack* ha ristretto i vincoli del Patto di stabilità:

- le sanzioni (i depositi obbligatori prima e poi le multe) coprono ora non solo le violazioni del limite del 3% del Pil per il deficit, ma anche i livelli "eccessivi" del debito, cioè, il debito pubblico eccedente il 60% del Pil; tale eccesso deve essere ridotto di un ventesimo all'anno;
- i procedimenti giudiziari contro i paesi membri non in regola diventano più automatici; dove prima era necessaria una maggioranza qualificata in seno al Consiglio per procedere nel contenzioso contro uno stato membro, ora una tale maggioranza sarà necessaria per bloccarlo.
- la Commissione ha ottenuto il diritto di esaminare le strutture e le procedure amministrative con le quali è gestita la politica fiscale all'interno degli stati membri;
- le sanzioni verranno ora applicate non solo ai debiti e deficit che superano i limiti ma anche a una vasta gamma di "squilibri macroeconomici eccessivi". Le variabili macro utilizzate sono riportate in una serie di indicatori (*Mip scorecard*) che riguardano in larga parte le condizioni di competitività estera.

In secondo luogo, i due interventi legislativi attualmente in discussione (*Two-pack*) impongono ai governi della zona euro di presentare le loro proposte di bilancio alla Commissione prima della loro presentazione ai parlamenti nazionali. Nonostante i "Parlamenti nazionali restino completamente sovrani nel voto sulla legge finanziaria" si riconosce alla Commissione il diritto di "richiedere

una versione revisionata"¹⁰. Per gli stati membri che hanno accettato il prestito da un fondo di emergenza – Fondo europeo di stabilità finanziaria (Efsf) o il suo successore, il meccanismo di stabilità europea (Esm) – si prevede una procedura di "sorveglianza rafforzata" (*enhanced surveillance*) su base trimestrale¹¹, dato "l'obbligo per gli stati membri di adottare misure per affrontare le fonti dell'instabilità". Il mancato rispetto di tale obbligo può portare alla cancellazione delle erogazioni dell'Efsf e dell'Esm.

Anche prima del *Two pack*, era presente un regime speciale di supervisione per questi paesi. Nel fornire fondi di emergenza (a Grecia, Irlanda e Portogallo all'interno della zona euro e in Romania al di fuori di essa), la *Troika* – composta dai rappresentanti della Commissione europea, della Banca centrale europea e del Fondo monetario internazionale – ha usato il potere di queste istituzioni in quanto creditrici per imporre correzioni politiche e "riforme strutturali" che non rientrano certamente nella sfera di competenza della Commissione se questa deve agire come semplice istituzione dell'Unione europea. Per esempio, la Troika ha imposto alla Grecia di modificare drasticamente il suo sistema di contrattazione salariale (inclusa una riduzione del 32% del salario minimo per gli adulti e del 22% per i giovani), di riorganizzare il suo sistema pensionistico e di privatizzare determinate attività pubbliche. In ogni caso, i tre stati in precedenza citati insieme alla Romania sono attualmente soggetti a un sistema di tutela ad ampio raggio da parte della Commissione.

Considerato che il presidente della Bce, Mario Draghi, ha fatto dipendere il sostegno dei corsi dei loro titoli dall'accettazione o meno dei prestiti forniti dal Efsf/Esm, l'Italia, la Spagna e altri stati (Cipro e Slovenia si trovano anch'essi in prima linea) potrebbero trovarsi nelle condizioni di dover sottostare a un simile regime di sorveglianza.

Infine, il Trattato per la stabilità, coordinamento e governance (*Treaty on Stability, Coordination and Governance*), siglato nel dicembre 2011 da 25 paesi membri, ripropone le norme aggiornate del Patto di stabilità, rese in alcuni casi ancora più rigide. Nel Fiscal Compact, che costituisce la parte principale del Trattato, è introdotta un'ulteriore norma sull'indebitamento del settore pubblico, ovvero che il deficit "strutturale" (corretto dall'effetto delle fluttua-

¹⁰ http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm

¹¹ Ibid.

zioni cicliche) non deve superare lo 0,5% del Pil. I paesi membri con valori più elevati devono predisporre e quindi adottare piani correttivi sotto la supervisione sia della Commissione che di istituzioni “indipendenti” da crearsi in ciascun paese membro. Ai paesi firmatari viene chiesto di inserire queste regole, incluse le procedure di correzione fiscale “automatiche”, nella legislazione nazionale, preferibilmente di impatto costituzionale. La Corte di Giustizia europea ha la facoltà di imporre sanzioni per l'eventuale mancata conformità. La caratteristica essenziale del Fiscal Compact è di estendere il costituzionalismo economico iniziato con il Trattato di Maastricht a un punto estremo con la promulgazione di nuove regole e di nuovi vincoli che tentano di assoggettare le politiche economiche nazionali al controllo di un pilota automatico, senza alcun margine di manovra. Il Trattato consente agli stati membri di procedere legalmente l'uno contro l'altro se si ritiene che qualcuno di essi non rispetti le regole, creando inevitabilmente sospetto e diffidenza reciproca fra gli stati membri.

Il Consiglio ha svolto un ruolo fondamentale nella formulazione di questi interventi, con alcuni degli Stati membri economicamente più forti, in particolare la Germania, che proponevano vincoli molto più stretti per i paesi più deboli. La maggioranza di destra del Parlamento li ha sostenuti, mentre il centro sinistra, eccetto per alcune critiche su aspetti specifici, non ha espresso un'opposizione di principio a essi.

2.2. Austerità e legittimità

Il regime di sorveglianza brevemente descritto può solo aggravare ulteriormente i problemi di legittimità dell'Unione europea, i cui diversi aspetti sono strettamente connessi tra loro.

- L'esistenza di un *deficit democratico* in quanto le decisioni dell'Unione europea sono messe al riparo dalla partecipazione democratica. Ciò riflette sia la debolezza strutturale del Parlamento europeo che il ruolo dominante del Consiglio, appoggiato dalla Commissione, nella formulazione delle politiche e nell'emanazione delle normative. È evidente che nel Consiglio e specialmente all'interno del Consiglio europeo le relazioni di potere tra i paesi membri influenzano le decisioni più importanti. Basta considerare, ad

esempio, che il Parlamento europeo non ha alcun potere decisionale per ciò che attiene il “semestre europeo”, ovvero quell'insieme di procedure nella prima metà dell'anno, attraverso le quali le politiche nazionali macroeconomiche e le politiche di riforma sono presentate, per essere perfezionate, alla Commissione e al Consiglio.

- L'assenza di una democrazia forte ha come corollario un'*eccessiva influenza delle lobby*, che si impongono ai comitati tecnici dell'Unione europea per condizionare le politiche e le leggi al proprio stretto interesse.
- Lo *status anomalo della Bce* che, a differenza di tutte le altre banche centrali, non è solo indipendente in termini operativi, ma si pone al di là del controllo di qualsiasi altro organo elettivo. Ciò impedisce la ridefinizione necessaria del mandato della Bce quale risposta all'instabilità finanziaria, alla crisi dei debiti sovrani e al peggioramento della crisi occupazionale.
- Il *deficit sociale* che deriva dall'assoluta priorità accordata dalle istituzioni dell'Unione europea al mercato unico e alla libertà dei movimento di beni, servizi e capitali. È il segno che l'Unione europea non solo non è riuscita ad attuare rilevanti programmi sociali a livello europeo, ma, con l'affermazione della priorità del mercato unico e più recentemente del *Six-pack* e del *Two-pack*, ha soprattutto promosso negli ultimi anni un atteggiamento ancora più aggressivo contro i modelli sociali dei paesi membri attraverso norme deregolamentatrici quali la direttiva sui servizi transfrontalieri, le decisioni della Corte europea di giustizia¹², e, come avviene attualmente, i programmi di aggiustamento imposti dalla Troika¹³.

La perdita di legittimità a causa di questi fattori può essere rilevata anche nell'affermarsi di forze politiche ostili all'Unione europea, nella ridotta partecipazione alle elezioni europee e nella disillusione e nello scetticismo di molti che un tempo sostenevano l'integrazione europea.

Attraverso il Trattato di Lisbona, si è fatto uno sforzo per limitare i problemi

¹² Per l'impatto delle recenti sentenze della Corte europea di Giustizia sui sindacati vedi Keith D.Ewing e John Hendy (eds), *The New Spectre Haunting Europe: the ECJ, Trade Union Rights and the British Government*, Institute for Employment Rights, Liverpool, 2009.

¹³ Si dovrebbe riconoscere, in ogni caso, che molti governi nazionali stanno essi stessi erodendo i loro modelli sociali. In particolare, c'è stato un'ondata di leggi nei paesi membri per ridurre le protezioni sul mercato del lavoro. Si veda Isabelle Schömann e Stefan Clauwaert, *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise*, ETUI Working Paper, 2012.04

di legittimità coinvolgendo i parlamenti nazionali nel processo decisionale dell'Ue. Tuttavia le nuove procedure non hanno avuto molto significato poiché non rafforzano il ruolo dei parlamenti nazionali e non trasferiscono nessun potere decisionale dalle istituzioni europee centrali a quelle periferiche nazionali¹⁴. La natura delle nuove procedure è dunque puramente formale senza alcun sostanziale trasferimento di potere ai parlamenti nazionali.

Le strutture di sorveglianza introdotte negli ultimi anni possono solo aggravare la crisi di legittimità dell'Unione europea. La convinzione che il Patto di stabilità è applicabile a tutti i paesi membri vale solo in termini formali. In pratica, considerata la particolare attenzione rivolta alla competitività e all'indebitamento del settore pubblico, esso si applica solo ai paesi membri economicamente più deboli, ovvero ai paesi membri dell'Europa centrale e orientale, a quelli della periferia meridionale e all'Irlanda. Inoltre, le richieste rivolte ai paesi più deboli sono pesantemente influenzate dai paesi più forti che agiscono attraverso il Consiglio per cui si dovrebbe tener conto che anche un paese forte (come la Francia, per esempio) potrebbe subire una perdita di competitività rilevante nei confronti della Germania, dei Paesi bassi e di altri paesi e rientrare di conseguenza nel novero dei paesi deboli. Come risultato finale, l'intero regime impone la regola del più forte sul meno forte e sul debole: un sistema egemonico, quasi coloniale. Le enormi disfunzioni economiche che ne sono derivate vengono discusse in questo EuroMemorandum: i programmi di austerità hanno aggravato i problemi dei conti pubblici, facendo calare reddito e prodotto; la risposta della Troika e della Commissione con l'insistenza in politiche depressive hanno avuto l'effetto di produrre un circolo vizioso. Dal punto di vista della governance, si è verificata una vera e propria usurpazione del potere politico: profondi cambiamenti sono stati introdotti nella legislazione sul lavoro, nella protezione sociale, nel sistema pensionistico e nella regolazione dei servizi; è stata incentivata la privatizzazione delle attività pubbliche anche se nelle attuali circostanze si possono effettuare solo a prezzi di svendita.

È interessante osservare che la Troika sta richiedendo dei profondi cambiamenti al sistema di contrattazione, per esempio in Grecia, per quanto analoghe

14 Philipp Kiiver, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, 2008, n.1, pp. 77-83.

pratiche siano presenti e accettate in molti altri paesi membri dell'Unione europea, inclusa la Germania; l'esempio può essere l'estensione degli accordi collettivi alle imprese che non partecipano alla contrattazione¹⁵. Il *Memorandum of Understanding* imposto dalla Troika alla Grecia come condizione per ottenere un rifinanziamento piuttosto ridotto (che permette al governo di sostenere solo il servizio del debito) è un documento totalitario che getta vergogna sull'Unione europea¹⁶. Esso non solo impone obiettivi impossibili per le finanze pubbliche, ma priva la Grecia di ogni scelta su come raggiungere tali obiettivi e lo fa in una maniera davvero umiliante. Esso colpisce al cuore il sistema occupazionale greco e il suo sistema di previdenza sociale (peraltro già inadeguato).

I leader europei sono preoccupati della crisi di legittimità che investe l'Unione europea ma cercano di eludere o di sorvolare sulle richieste di democrazia piuttosto che rispondere a esse con un effettivo cambiamento di politica. Un esempio è la pressione fatta sulla Grecia per evitare un referendum sulle condizioni previste dal finanziamento da parte della Troika. Un altro è il recente report da parte dei ministri esteri europei (il rapporto Westerwelle) che propone un complesso di riforme per invertire la disillusione crescente dei cittadini europei sugli organi e sulle politiche dell'Unione europea¹⁷. Alcune delle proposte del rapporto Westerwelle potrebbero essere valide; altre sono invece grossolanamente populiste, come l'idea di eleggere direttamente il presidente della Commissione e di permettere a questi di nominare gli altri membri della Commissione. In ogni caso, il rapporto è interamente condizionato dall'interpretazione che dà dell'attuale crisi dei paesi della periferia; esso dichiara infatti: "Crediamo che, una volta che la crisi dell'euro verrà superata, dovremo anche migliorare l'intero funzionamento dell'Unione europea". Ma se le attuali politiche continuano a essere adottate nei confronti delle popolazioni dei paesi più deboli, il danno alla struttura economica e alla natura politica dell'Unione sarà enorme e forse irreparabile.

Il recente rapporto da parte del presidente del Consiglio europeo, Herman van Rompuy, adotta un approccio assolutamente tecnico su come riformare l'euro-

15 Maria Karamessini, *Sovereign debt crisis: an opportunity to complete the neoliberal project and dismantle the Greek employment model*, in Steffen Lehndorff (ed), *A Triumph of Failed Ideas: European models of capitalism in the crisis*, ETUI, Brussels, 2012

16 *Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality*, 9 Febbraio 2012.

17 *Final Report of the future of Europe Group*, www.cer.org.uk/sites/default/files/westerwelle_report_sep12.pdf

zona¹⁸. Le proposte principali consistono in un regime integrato di supervisione per le banche e per l'Unione europea al fine di acquisire una determinata *fiscal capacity* (la capacità di generare reddito). Esse potrebbero avere sviluppi utili nel contesto della cancellazione del debito, dell'espansione e ripresa occupazionale, ma in quanto appoggio al regime di sorveglianza e sostegno alla politica di austerità non fanno che aggiungere disfunzionalità alla disfunzionalità delle attuali politiche. Manca qualunque proposta significativa sulla responsabilità cui le nuove autorità fiscali e bancarie devono rispondere; c'è solo un invito a "coinvolgere" il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali.

L'assoluta priorità riconosciuta alle quattro libertà, al mercato unico e alle regole di concorrenza implica che l'unico modello democratico compatibile con il presente paradigma di integrazione è quello di una democrazia formale, il cui obiettivo finale è quello di neutralizzare l'opposizione e legittimare le scelte politiche del vertice istituzionale invece di garantire la rappresentanza delle persone. Un'analisi critica dell'attuale sistema di governance europea suggerisce che la costruzione di un'Europa democratica richiede non solo riforme procedurali, ma anche l'adozione di un differente modello di integrazione compatibile con i bisogni e gli interessi della comunità.

2.3. Ricostruire la governance dell'Unione europea

Il cambiamento più urgente da portare alla governance europea riguarda la risposta alla crisi dei paesi della periferia. Il presente sistema egemonico deve essere sostituito da un approccio solidaristico che permetta la ripresa economica e l'eliminazione degli squilibri legati alle responsabilità di tutti i paesi membri e dell'Unione europea stessa. Ciò richiederà, a sua volta, la mutualizzazione e/o la cancellazione di gran parte dei debiti dei paesi più deboli.

Deve cessare l'ingerenza sui modelli sociali, sui sistemi di contrattazione, sulla gestione dei servizi pubblici dei paesi più deboli così come deve terminare il coinvolgimento dell'Fmi nella determinazione delle politiche economiche all'interno dell'Unione europea. Il processo politico macroeconomico, attualmente dedicato alla sorveglianza dei paesi deboli da parte di quelli forti, deve

¹⁸ European Council, *Towards a genuine Economic and Monetary Union: interim report*, October 2012, Brussels.

concentrarsi su tutt'altro oggetto, ovvero su una gestione coordinata per ridurre la disoccupazione e per correggere gli squilibri nella produttività, distribuendo le responsabilità in maniera equilibrata tra paesi forti e quelli deboli.

Il mandato della Bce deve essere esteso per comprendervi compiti attenti la gestione della crisi, la stabilità finanziaria e la promozione dell'occupazione e le deve essere chiesto di sostenere in modo incondizionato le scelte macroeconomiche concordate a livello di Unione, incluso, laddove necessario, il finanziamento diretto dei governi degli stati membri. Allo stesso tempo, la si deve privare dello status quasi giurisdizionale che attualmente la caratterizza per subordinarla alle istanze democratiche dell'Unione europea. Al fine di rendere la Bce più indipendente dal settore finanziario, dovrebbe essere impedita la circolazione dei suoi alti funzionari con il settore finanziario privato. I top manager della finanza privata non dovrebbero essere eleggibili per le posizioni di vertice all'interno della Bce e a chi è stato al vertice della Bce dovrebbe essere precluso di assumere incarichi presso il settore bancario privato alla fine del mandato.

È possibile proporre procedure specifiche per affrontare il deficit democratico che presentano le istituzioni europee. Una possibilità potrebbe essere quella di prevedere un organismo eletto per controllare l'operato della Bce; un'altra potrebbe essere di riconoscere al Parlamento europeo un ruolo decisionale nella determinazione delle politiche economiche dell'Unione europea. Ma queste riforme significherebbero molto poco, e potrebbero persino rendere le decisioni politiche ancora meno trasparenti, se non vengono collegate a un drastico mutamento dell'indirizzo politico dell'Unione europea che solamente le potrebbe restituire una vera legittimità. Di fronte alla perdita di legittimazione dell'Unione europea, appare sempre più accettabile la messa in discussione dell'attuale regime da parte dei cittadini europei, così come il loro rifiuto di accettare le attuali regole ritenute inefficienti e ingiuste¹⁹.

¹⁹ Bernard Cassen, *Ue, disobbedire per svoltare a sinistra*, Le Monde diplomatique/il manifesto, Ottobre 2012.

3. Ristrutturare l'Agenda sociale: le precondizioni economiche, sociali e fiscali

3.1. Disoccupazione, deprivazione sociale e povertà

Gli effetti delle molteplici crisi dell'Europa non hanno mai avuto una incidenza così diretta e così grave nella vita dei cittadini. La profonda recessione del 2009 è stata seguita, nel migliore dei casi, da riprese molto deboli in diversi stati membri e, nel peggiore dei casi, da ulteriori forti contrazioni (in Grecia, Portogallo, Spagna, Italia e Slovenia); successivamente, essa è stata accentuata dalla strategia adottata per la gestione della crisi sia dell'Unione europea sia degli stati membri, i quali si sono concentrati solo su una dimensione della stessa – i debiti sovrani – attribuendo a tutte le altre dimensioni un'importanza secondaria. L'imperativo di realizzare una rapida riduzione del disavanzo di bilancio e dell'intero indebitamento pubblico per l'intera Europa è stato considerato – sia dalla Commissione che dai principali stati (Germania, Olanda, Austria, Finlandia, Regno Unito) – come una condizione prioritaria per la ripresa. Tuttavia, la “cura” a base di austerità non si rivela solo controproducente, in quanto soffoca la già timida ripresa, ma soprattutto sta rovinando le vite e le condizioni di vita di milioni di cittadini europei, in particolar modo nella periferia meridionale e orientale del continente.

L'austerità rappresenta un'immediata e ben definita minaccia alla sopravvivenza del sistema di protezione sociale e dell'assistenza pubblica in Grecia, Portogallo e Spagna; essa costituisce una minaccia generale per gli “obiettivi essenziali” assunti dai firmatari del Trattato di Roma, ossia l'obiettivo di migliorare “le condizioni di vita e di lavoro dei loro popoli” (Preambolo, Par. 4), e la promessa di un'“Europa sociale” invocata alla fine degli anni '80 dalla Commissione europea sotto la guida di Jacques Delors. La dichiarazione di Mario Draghi per cui il “modello sociale europeo è già morto”, per quanto esagerata, implica il chiaro desiderio di comunicare al pubblico statunitense che costi del sistema di welfare europeo ritenuti elevati dai potenziali investitori si stanno riducendo e che negli ultimi anni si sono accelerate le “riforme” dal lato dell'offerta.

Il panorama della politica sociale appare sempre più tetro. Il tasso medio di

disoccupazione è in crescita nella regione, avendo raggiunto (agosto del 2012) l'11,4% nell'Eurozona e il 10,5% in tutta l'Unione europea. In Grecia e Spagna, il tasso di disoccupazione degli adulti è circa un quarto della popolazione attiva; il tasso di disoccupazione giovanile è il doppio di quello degli adulti e si attesta attualmente sul 22,7% per l'Ue, con livelli catastrofici in Grecia (55,4%), Spagna (52,9%), Italia (39,3%) e Portogallo (35,9%). La disoccupazione giovanile, secondo un'agenzia di ricerca della stessa Unione europea (*Eurofound*), costa annualmente alla regione 152 miliardi di euro in termini di perdita di produzione e di maggiore spesa sociale. L'effetto *wage scar* – il “marchio” che contraddistingue i giovani cittadini che hanno subito lunghi periodi di disoccupazione e significative perdite di opportunità di carriera in confronto agli altri lavoratori della stessa generazione – è un pericoloso fattore di reale disillusione politica, di frammentazione sociale e di disperazione, rappresentando nel lungo periodo un “marchio” macroeconomico e macrosociale per l'intera regione.²⁰

Una conseguenza diretta e immediata della crisi economica, accentuata dal ridimensionamento finanziario delle imprese, famiglie e stati, è stata la significativa crescita del tasso di suicidi, in particolar modo in Grecia e Italia. Nel 2011 il numero dei suicidi in Grecia è aumentato del 45% a circa 450 secondo il quotidiano greco *Ta Nea*²¹; nello stesso anno il numero di suicidi fra i giovani italiani è cresciuto del 36%.²²

La pressione della politica di austerità ha privilegiato la riduzione della spesa pubblica piuttosto che il contrasto dell'evasione fiscale. I conseguenti tagli al bilancio stanno determinando la riduzione sia degli investimenti pubblici con la cancellazione o il rinvio di progetti infrastrutturali, sia della spesa corrente in settori chiave quali sanità, istruzione, assistenza sociale e sussidi pubblici. Riduzioni significative dell'occupazione nel settore pubblico sono state già adottate, o sono in fase di definizione, in Grecia, Spagna, Regno Unito, Irlanda, Italia, Lituania, Lettonia, Ungheria e Romania con l'individuazione di personale in esubero o con la mancata sostituzione del personale in uscita per dimissioni o pensionamento (blocco del turnover). Le condizioni dell'occupazione stanno

20 Un crescente numero di persone in età lavorativa è affetto da condizioni di disoccupazione di lunga durata. Per i dettagli, consultare le cifre dell'Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language>.

21 *Ta Nea*, www.imerisia.gr/article.asp?catid=26510&subid=2&pubid=112846138.

22 *Der Spiegel*, 15 April 2012.

peggiorando quale risultato della combinazione di riduzioni dei salari reali e nominali nel settore pubblico, della riduzione dei minimi salariali, dell'indebolimento delle misure di protezione dell'occupazione, dell'ulteriore liberalizzazione dei contratti di breve periodo, dell'incremento delle ore di lavoro settimanali, dell'indebolimento della contrattazione centralizzata, dell'aumento dell'età pensionabile e – nel caso della Grecia e della Spagna – di tagli già attuati o programmati nelle erogazioni delle pensioni statali.²³

L'effetto cumulato di recessione, stagnazione e misure di austerità comporta l'incremento della quota di popolazione degli stati membri che è a rischio povertà – inteso sia in termini relativi che rispetto al reddito medio – e un marcato aumento dei livelli di povertà assoluta, dei soggetti sottoalimentati, del numero dei senza fissa dimora e del tasso di mortalità nei gruppi sociali più marginali. Nel 2011, la Bulgaria mostrava un livello di popolazione a rischio povertà elevato (22% della popolazione) e una quota consistente della popolazione (48%) che soffriva di una vera e propria deprivazione materiale.²⁴ Come la stessa Commissione europea ha riconosciuto, dal 2008 il numero dei senza-tetto è cresciuto in tutta l'Europa, a seguito degli sfratti e dei pignoramenti da parte delle banche.²⁵ In Grecia e Spagna viene segnalata una crescente carenza di medicinali nel sistema sanitario pubblico²⁶, un fenomeno inaudito prima dell'attuale crisi per le economie avanzate dell'Europa; nel contempo, Spagna, Lituania e Lettonia stanno attuando significativi tagli all'occupazione nella sanità pubblica.

Ci sono prove schiaccianti che gli oneri dell'austerità non sono stati equamente distribuiti fra tutti i cittadini sia all'interno dei singoli stati membri, sia all'interno dell'Unione europea. Purtroppo, i gruppi più deboli e marginali – i disoccupati, i *working poor*, i pensionati, gli ammalati e i senza-tetto – stanno pagando il costo più elevato, in particolar modo negli stati membri della periferia meridionale ed orientale, per le pesanti condizioni imposte dalla Commissione europea, dalla Banca centrale europea e dal Fondo monetario internazionale.

23 Christoph Hermann, Karl Hinrichs e Magnus Brosig, *The financial crisis and its effects on social states*, FORBA Working Paper, Vienna, 2012.

24 *Employment and Social Developments in Europe*, 2011, p. 115.

25 Nicole Fondeville e Terry Ward, *Homelessness during the Crisis*, Research Note 8, Social Europe, European Commission, 2011.

26 BBC, *Greeks queue as pharmacies run out of medicines*, 6 June 2012, www.bbc.co.uk/news/world-europe-18343048.

Contemporaneamente, la crisi fa registrare una nuova e preoccupante realtà di impoverimento anche in alcuni settori della classe media.

3.2. Il processo di ri-mercificazione a scapito del Welfare State

Il fallimento dell'Ue sia nel diagnosticare l'ampiezza e l'intensità della crisi, sia nel coordinare un programma realistico ed equilibrato per la sua gestione nel lungo periodo, costituisce un ostacolo considerevole per la ripresa e per una ricostruzione condivisa di un progetto europeo socialmente giusto ed ecologicamente sostenibile. Sia essa una scelta o dipenda dalla sua incapacità, l'Europa rischia di disperdere quella coesione sociale e quella solidarietà politica che hanno rappresentato il fondamento di quasi sette decenni di pace e di civiltà fondati sul rispetto dei diritti umani. Invertire l'attuale percorso e ristabilire le basi per un programma di trasformazione sociale in Europa rappresenta una sfida multidimensionale decisiva per il popolo europeo. Una dimensione cruciale di questo processo è la riscoperta di una convinta condivisione sul ruolo che giocano i beni comuni e lo stato fiscale nell'assicurare norme di civiltà e di equità sociale all'interno dell'Europa. Al fine di assicurare un adeguato accesso ai beni comuni – sotto forma di diritti universali all'istruzione, alla salute, alla protezione sociale e al welfare – un'Unione integrata a 27 o più stati membri richiede politiche che puntino al raggiungimento di una relativa convergenza delle performance economiche (inclusi i saldi con l'estero) e la presenza di norme che garantiscano, come già sottolineato, una gestione fiscale democratica.

Sin dall'inizio della crisi, decenni di conquiste espresse dalle contrattazioni collettive e dalle normative sociali sono stati sempre più messe in discussione e, in molti casi, brutalmente smantellate. Storicamente il più importante denominatore comune fra i paesi dell'Unione europea a livello di politiche sociali è stato quello di assumere la gestione della somministrazione di servizi pubblici, come la sanità e l'istruzione, sottraendola ai rapporti di mercato. Questa era la *cd. de-commodification* (de-mercificazione) dei beni e servizi considerati essenziali per soddisfare le necessità primarie delle persone. I sussidi alimentari, il servizio sanitario gratuito e alcuni livelli di istruzione sono gli esempi più comuni; sono state inoltre adottate politiche sociali con interventi sul mercato del lavoro per

limitare il lavoro minorile, per definire livelli salariali minimi o per legiferare contro le discriminazioni di genere, di razza e di fede.

I paesi europei hanno fatto ricorso a diverse combinazioni dei tali interventi, rendendo la politica sociale uno strumento non solo per la redistribuzione dei redditi ma anche per garantire il diritto a uno standard minimo di vita che fosse indipendente dalle condizioni di mercato.²⁷

Vi sono anche diverse buone ragioni economiche a favore di un intervento dello Stato nell'arena sociale. Esempi di questa logica dell'azione pubblica sono le esternalità che scaturiscono dall'aver assicurato salute e istruzione, la mancanza di previdenza individuale nella pianificazione delle pensioni e il tracollo dei mercati assicurativi in presenza di rischi tra loro correlati.

Mentre le politiche sociali sono materia propria degli stati membri, le direttive europee su questioni sociali come la parità di genere nelle retribuzioni condizionano la loro Agenda imponendo loro di intervenire nei propri ordinamenti giurisdizionali nazionali. Tuttavia, a differenza delle regole sul disavanzo di bilancio, che possono comportare sanzioni automatiche, nessuna sanzione è imposta ai singoli paesi nel caso in cui vengano ignorate le direttive di politica sociale, a meno che le norme nazionali non vengano sottoposte al vaglio della Corte europea. Questa è la differenza principale fra le norme di bilancio e le direttive sociali.

È per questa ragione che la crisi finanziaria si è principalmente abbattuta sul settore sociale degli stati membri dell'Ue. L'unidirezionalità dei tagli alla spesa pubblica e il loro concentrarsi sul settore sociale è particolarmente impressionante, considerato che questi paesi presentano notevoli differenze nelle loro strutture economiche e nei loro indicatori chiave, tasso di disoccupazione, rapporto debito/Pil e rapporto deficit/Pil. Le stime del rapporto debito/Pil per il 2012, ad esempio, variano dal 21,3% del Lussemburgo al 176,7% della Grecia, mentre il deficit di bilancio va dallo 0,2% della Germania all'8,4% dell'Irlanda. Eppure anche il Lussemburgo ha introdotto tagli alla spesa pubblica e ai sussidi all'istruzione. Altrettanto inquietante è il fatto che un paese di media grandezza ma economicamente diversificato come i Paesi bassi, con un debito pari al 63%

27 Birgit Mahnkopf, *Das Sozialmodell noch einer aggressiven Handelsmacht: Zur Funktionalisierung von Sozialpolitik für die Außenwirtschaftsstrategie der EU*, 2007, citato da Hermann e Ines Hofbauer, *The European social model: between competitive modernisation and neoliberal resistance*, Capital and Class, 2007, No. 97, pp. 125-139.

del Pil e un deficit di bilancio del 5,1%, stava programmando significativi tagli alla spesa pubblica prima che coalizione di governo si sfaldasse nell'aprile del 2012.

Effettivamente una politica universale di tagli alla spesa pubblica è presente nella maggior parte dei paesi dell'Ue senza alcuna considerazione della propria struttura economica e della vulnerabilità dei propri popoli. In alcuni casi questa decisione prende la forma di tagli generalizzati di spesa; mentre in altri assume la natura di interventi specifici, quali la riduzione dei fondi per la sanità e per l'istruzione, dei minimi salariali, delle prestazioni pensionistiche oppure di aumento dell'età pensionabile e il congelamento dei salari.

La riorganizzazione non si limita ai tagli della spesa pubblica ma si estende mettendo in discussione il modello sociale di de-mercificazione dei beni comuni e dei servizi pubblici, in taluni casi attraverso un processo di riconversione brutale. L'introduzione dei voucher e delle tariffe per l'accesso al sistema formativo e sanitario comporta una ri-mercificazione di questi servizi, anche in paesi che, potendo permettersi di assicurare ai propri cittadini servizi sanitari e un'istruzione gratuita, avrebbero la possibilità di affrontare in modo più efficace le proprie preoccupazioni sulla lotta agli sprechi e sul miglioramento dell'efficienza.

L'aumento della flessibilità del mercato del lavoro è la risposta caratteristica che viene data alla crisi dalla Commissione europea. La flessibilità è considerata lo strumento chiave per assicurare all'Europa una competitività di lungo periodo. Per il perseguimento di tale obiettivo, le misure proposte dalla Commissione prevedono il congelamento dei salari e la riduzione delle ferie pagate; tagli alle pensioni e l'aumento dell'età pensionabile; la riduzione dell'indennità di buonuscita; una riduzione dei giorni di ferie; una maggiore facilità di licenziamento; la riduzione della durata e dell'ammontare delle indennità di disoccupazione; la limitazione degli accordi di contrattazione collettiva a livello di settore o di singole imprese piuttosto che a livello nazionale; la riduzione delle prestazioni sociali; un maggior ricorso a forme di part-time o lavoro temporaneo.²⁸

Tali proposte sono molto discutibili sul piano della logica economica e mettono in pericolo una politica sociale basata sul lavoro quale fonte prima-

28 Zachary Laven e Federico Santi, *EU austerity and reform: a country by country table*, 2012, www.europeaninstitute.org/April-2012/eu-austerity-and-reform-a-country-by-country-table-updated-may-3.html.

ria delle condizioni di vita di una famiglia realizzata attraverso la protezione di queste condizioni con la de-mercificazione dei servizi pubblici e con l'intervento di regolamentazione del mercato del lavoro da parte dello Stato.

3.3. Le precondizioni fiscali per la solidarietà e la coesione sociale

Il documento dell'Ue in materia di bilancio è stato fortemente ostacolato dalla rivalità fra gli stati membri dovuta al fatto che ciascuno di essi hanno ricercato di ricavare dei vantaggi competitivi sugli altri offrendo regimi fiscali e normativi più favorevoli agli investitori attuali o potenziali. Nonostante il costante tentativo di armonizzazione dell'imposizione fiscale sulle imprese e sul reddito di capitale degli investimenti transfrontalieri, tutti gli stati europei sono stati coinvolti in una spirale competitiva, che si è tradotta nella riduzione delle aliquote di imposta per le imprese e, nel caso di molti nuovi stati membri, nell'abbandono del principio di progressività dell'imposizione sui redditi a favore di una *flat tax* (imposta uniforme non progressiva). L'erosione della progressività e la conseguente dipendenza delle entrate pubbliche dalla tassazione indiretta (più regressiva) hanno indebolito la capacità degli stati di ridurre la povertà relativa e assoluta attraverso interventi di bilancio a favore del welfare.

Il fallimento della Commissione e dei principali stati membri nel raggiungere una significativa armonizzazione delle imposte dirette non ha semplicemente permesso alla concorrenza fiscale di indebolire la solidità di bilancio degli stati membri, ma ha anche reso evidente la singolare vulnerabilità degli stati a bassi livelli di tassazione e con cronici disavanzi commerciali. Nel caso della zona euro, ciò ha reso manifesta l'incapacità dell'Ue di affrontare i problemi relativi alle disparità fiscali e alle divergenze dei saldi commerciali esistenti fra gli stati membri. Non è una coincidenza se gli stati europei occidentali con bassi livelli di tassazione e con deficit esterni – cioè Grecia, Irlanda e Portogallo – siano stati i primi a ricercare l'assistenza dagli altri paesi dell'Unione monetaria. In tutti e tre casi, la catastrofica vulnerabilità al collasso bancario (Irlanda) e alla profonda recessione (Grecia, Portogallo, Irlanda), assieme a un sistematico disavanzo delle partite correnti, ha frustrato qualsiasi speranza di una gestione della crisi sia strutturale che congiunturale attraverso un meccanismo di stabilizzatori

automatici: tutti e tre gli stati dipendevano strettamente dalle importazioni di capitali per il loro debito sovrano. Tenuto conto dell'architettura politica della zona euro, del predominio dell'imperativo deflazionistico, dell'assenza di qualsiasi controllo sull'attività speculativa e quindi sui differenziali di tasso sui titoli pubblici, diventa inevitabile prendere in considerazione la necessità di trasferimenti all'interno dell'area.

Senza una politica di convergenza fiscale e di consolidamento delle finanze pubbliche fondata sul perseguimento della piena occupazione invece che su politiche di austerità, il progetto europeo è condannato a fallire e con lui la possibilità di un reale programma di trasformazione sociale. Le misure richieste per disporre dei fondamenti fiscali per il progresso sociale e per un reale inciviltamento dell'Europa possono, dunque, essere così riassunte:

1. Tutti gli stati dell'Ue devono impegnarsi al rispetto del principio della progressività dell'imposizione fiscale, quale fondamento per un'effettiva Unione che ricerca la convergenza economica dei propri stati membri e l'equa distribuzione del reddito all'interno degli stati e fra gli stati.
2. Va ricercata una maggiore armonizzazione dei regimi di progressività, della struttura degli sgravi e delle aliquote marginali sia nella parte inferiore che in quella superiore degli scaglioni di imposta per le persone fisiche.
3. Vi dovrebbe essere una più stretta corrispondenza fra le aliquote applicate ai redditi delle società e quelle reali ai redditi non da impresa. Ciò è necessario per evitare spostamenti impropri di reddito verso i profitti e assicurare quindi un più corretto contributo del capitale alla fornitura di beni pubblici (infrastrutture fisiche, sociali e formative) di cui beneficiano tutti i soggetti economici.
4. Vanno introdotti standard condivisi per il calcolo delle basi imponibili, in particolare quelle della *mobile/portable tax* (delle imposte sul reddito locali fissate sui soggetti, indipendentemente se sono o non sono residenti) che politiche negligenti hanno troppo spesso permesso a molte imprese di evitare di pagare le imposte nella giurisdizione in cui i redditi e i profitti sono stati prodotti.
5. Tutti gli stati membri dovrebbero impegnarsi per la trasparenza e per un automatico scambio di informazioni sui redditi sia delle persone fisiche che delle imprese, in particolar modo per le persone legali il cui reddito è generato in più di una giurisdizione. Dovrebbe accelerarsi l'attuazione delle

iniziative legislative già approvate dal Parlamento europeo (la *Savings Tax Directive* e la *Common Consolidated Corporate Tax Base*, CCCTB). Dovrebbero essere abrogati gli accordi bilaterali (Inghilterra-Svizzera; Germania-Svizzera) che minano sia lo spirito che il funzionamento della *Savings Tax Directive*. La Ccctb andrebbe peraltro adottata in connessione con il *Country-by-Country-Reporting* gestito dall'Unione europea.

6. La presenza di strumenti che facilitano l'evasione fiscale in Europa e l'esistenza di paradisi fiscali al suo esterno vanno eliminati assieme all'uso ormai diffuso di società di comodo "brass-plate" (prive di personale) del settore dei servizi finanziari. L'indice di segretezza finanziaria (*Financial Secrecy Index*)²⁹ è un indicatore sull'abuso dei potenziali paradisi fiscali molto più accurato della *Black\White Lists* compilata dall'Ocse attualmente utilizzata dalla Commissione nel suo (prevedibilmente debole) programma contro la "dannosa competizione fiscale".

7. Gli Stati membri dell'Ue dovrebbero impegnarsi in una discussione coraggiosa sull'introduzione e/o estensione dell'imposizione sulla ricchezza, prevedendo una parziale redistribuzione delle relative entrate a livello europeo.

8. Si dovrebbe prevedere l'introduzione su scala europea di un'imposta sui carburanti per aeromobili al fine di rimuovere l'anomalia che favorisce il trasporto aereo rispetto ai concorrenti terrestri e l'armonizzazione ed estensione delle già esistenti *Carbon Tax* (tassa sulle risorse energetiche che emettono biossido di carbonio), con una parziale riallocazione degli introiti a livello europeo.

9. Il trend verso una maggiore dipendenza dall'imposizione indiretta regressiva va bloccato per realizzare un miglior equilibrio fra l'imposizione diretta progressiva e le imposte sui consumi.

10. La dinamica negativa dovuta alla competizione fiscale europea deve essere ostacolata nell'interesse di un sistema di governo sostenibile e solidale. Una comunità di interessi e valori condivisi non può tollerare l'esistenza di *free riders* fiscali, in costante ricerca di altre giurisdizioni che permetta loro di ridurre l'imponibile fiscale o di evitare di attenersi alla norme fiscali esistenti. Il livello di tassazione eccezionalmente basso delle imprese in Irlanda, Letto-

29 www.financialsecrecyindex.com.

nia, Bulgaria e Romania e in molti altri stati balcanici e del vicino oriente, contrasta con i principi di solidarietà richiesti per un sistema di nazioni strettamente integrato.

11. Una certa flessibilità può essere lasciata ai singoli stati per modificare i livelli di tassazione al fine di fronteggiare specifiche condizioni di domanda e di disoccupazione. Ma tali eccezioni vanno negoziate con gli altri stati membri in modo da evitare che la concorrenza fiscale non eroda l'intera base imponibile europea.

All'interno delle società del capitalismo avanzato, la tassazione – o più precisamente l'imposta progressiva sui redditi – rappresenta uno strumento chiave per correggere le disparità nella distribuzione del reddito e della ricchezza e per garantire la sicurezza sociale a tutti i cittadini. Essa è anche alla base di una cultura di solidarietà sociale, che riconosce sia la necessità del finanziamento pubblico e della tutela dei beni pubblici, sia la desiderabilità di situazioni di equità sociale, di eguaglianza delle opportunità, di compartecipazione dei costi e dei benefici. La minaccia che l'austerità pan-europea sta portando alle istituzioni europee, a lungo vanto di solidarietà e di benessere sociale, è la più pericolosa che le attuali classi dirigenti europee potessero mai realizzare.

Le questioni fiscali discusse in precedenza fanno riferimento a un modello di solidarietà basato su un mutualismo asimmetrico anziché su un fondamentalismo di mercato. In questo modello di solidarietà, la partecipazione attraverso il sistema di tassazione ha come riferimento le risorse degli individui (reddito e ricchezza) mentre l'assistenza si basa sui loro bisogni. Diversamente dal modello di solidarietà del mutualismo asimmetrico, le ambizioni di politica sociale contenute nel programma *Europa 2020* appaiono non solo modeste, ma, per i tagli attualmente in corso, anche contraddittorie. In effetti, questi modesti obiettivi di *Europa 2020* appaiono sempre più insostenibili: il 75% di partecipazione al mercato del lavoro nella fascia d'età 20-64; la riduzione del tasso di dispersione scolastica al di sotto del 10%; l'aumento della percentuale degli studenti con livello di istruzione terziaria al 40%; la riduzione di 20 milioni nel numero di persone in condizioni di povertà o a rischio di povertà.³⁰ Un'indagine della stessa Commissione segnala che vi sono 40 milioni di persone all'interno dell'Ue con elevati livelli di deprivazione; 80 milioni sotto la soglia di povertà fissata al 60%

30 European Commission, *Europe 2020 Targets*, 2011.

del reddito medio; nel 2010 sono stati 115 milioni ad essere a rischio povertà, di cui 27 milioni di bambini.³¹ La “visione” di *Europa 2020* di sottrarre 20 milioni di persone dal rischio di povertà implica lasciarne 95 milioni in quella condizione; è un livello inaccettabile di degrado sociale per una delle regioni più ricche del mondo, retta da una comunità integrata di stati nazionali. Per di più, le attuali politiche economiche pro-cicliche sono destinate ad accentuare quel livello di degrado piuttosto che a ridurlo. Sarebbe invece necessaria una diversa radicale impostazione della politica fiscale che preveda un rafforzamento dei programmi di protezione sociale al fine di prevenire l'ulteriore frammentazione e ri-mercificazione dell'offerta di servizi pubblici che deriverebbero da parziali privatizzazioni e schemi di voucher.

31 Eurostat, *Population and Social Conditions*, Statistics in Focus, 9/2012.

4. Una strategia di sviluppo per la periferia europea

Oggi, la suddivisione dell'Unione europea in “diverse Europe” è più evidente che mai.³² Una divisione è fra paesi del “centro” (*core*) e paesi della “periferia” dell'eurozona; un'altra, altrettanto importante, è quella fra “vecchi” e “nuovi” membri dell'Unione, ossia a seconda che abbiano aderito prima o dopo l'allargamento dell'Ue ai paesi del Centro e dell'Est Europa. L'attuale crisi economica ha messo ampiamente in mostra i fattori strutturali che caratterizzano il processo di integrazione europea, ovvero competizione, deregolamentazione, assenza di politiche riequilibranti, mancanza di prospettiva.³³

Senza una strategia per lo sviluppo della “periferia” non è possibile realizzare alcun significativo processo di recupero dell'attuale svantaggio. Secondo il pensiero dominante, la partecipazione all'euro avrebbe dovuto favorire questo processo; i capitali avrebbero dovuto defluire dal centro – dove erano in abbondanza – verso periferie caratterizzate da una minore dotazione di capitale, ma con una maggiore disponibilità di forza lavoro, favorendone l'aumento della produttività rispetto al centro. In effetti, un ammontare rilevante di capitali è affluito verso i paesi periferici, ma ciò ha in gran parte contribuito a far emergere una bolla dei prezzi delle attività, specialmente in Spagna e Irlanda. È dunque essenziale adottare un approccio alternativo che privilegi lo sviluppo. Si tratta di avviare un processo qualitativo e non semplicemente quantitativo, il che richiede la realizzazione di strutture e istituzioni che rendano possibile un processo dinamico e continuo di costruzione e di apprendimento di capacità impieghi operativamente.

In questo paragrafo si analizza da un punto di vista strutturale la natura di questa “divisione” dell'Europa; si esamina l'agenda politica ufficiale e le sue carenze; si avanzano proposte alternative per superare le attuali traiettorie divergenti sia per il medio che per il lungo periodo.

32 Ernst & Young, *European Attractiveness Survey*, 2012; l'espressione è stata utilizzata da Mark Otty, Area Managing Partner for Europe, www.ey.com/GL/en/Newsroom.

33 Il Memorandum prodotto dall' EuroMemo Group nel 2000 – in occasione dell'istituzione del Mercato unico e della conseguente introduzione della “moneta unica” – sottolineava questo elemento, già evidente più di dieci anni fa.

4.1. L'integrazione neo-liberista ha aggravato la contrapposizione tra centro e periferia

La contrapposizione tra centro e periferia dell'Europa è antecedente al processo di integrazione, ma l'impostazione neolibera che lo ha caratterizzato ne ha accentuata le differenze. Nelle nazioni mediterranee (Grecia, Spagna e Portogallo) l'adesione all'Unione europea ha portato a una parziale de-industrializzazione; esse hanno rinunciato alla propria sovranità in materia di politiche industriali senza essere compensate da un programma europeo di politiche pro sviluppo industriale a livello regionale. Invece, si è avuto una crescita economica sostenuta dall'indebitamento che ha interessato soprattutto due settori molto vulnerabili alle crisi finanziarie: il turismo e le costruzioni. I governi delle nazioni industrialmente più avanzate, la più importante delle quali è la Germania, non erano ovviamente interessati a politiche industriali per la periferia dell'Unione europea; dall'altra parte, gli interessi industriali non erano particolarmente forti nei paesi del mediterraneo. Di conseguenza, questi ultimi sono diventati il mercato di sbocco dei prodotti industriali delle nazioni dell'Europa continentale.

Entrando nella zona euro, le nazioni mediterranee hanno perso l'ultimo strumento per proteggere le proprie industrie: la possibilità di svalutare la propria moneta. Nei fatti, esse hanno per di più adottato un tasso di conversione sopravvalutato rispetto all'euro, quale espressione della loro adesione alla lotta all'inflazione richiesta dal Trattato di Maastricht. Inoltre, le politiche di deflazione salariale in Germania e negli altri paesi nord-europei hanno creato un'ulteriore pressione alle industrie dei paesi mediterranei. Come risultato, il deficit delle partite correnti è aumentato fortemente: in Grecia dal 7,2% del Pil del 2001 al 14,9% del 2008, in Portogallo dal 10,3% del 2001 al 12,6% del 2008 e in Spagna dal 3,9% del 2001 al 10% del 2007. L'incremento del deficit delle partite correnti è stato finanziato da afflussi di capitale, in particolare da prestiti da banche francesi e tedesche, resi più facili dalla deregolamentazione del settore dei servizi finanziari in Europa. In Grecia e Spagna il flusso di prestiti esteri avviene in presenza di una crescita economica particolarmente forte, sostenuta principalmente dal boom del settore immobiliare. In Portogallo, invece, la crescita è stata relativamente più debole non potendosi basare sul dinamismo di alcun settore produttivo.

In diverse parti dell'Europa dell'Est, lo sviluppo precedente alla crisi ha avuto tratti simili. Gli anni dell'inizio della trasformazione – i primi anni '90 – sono stati caratterizzati da una considerevole de-industrializzazione, in particolar modo nei paesi baltici. Dalla fine degli anni '90 la crescita è stata in gran parte sostenuta dal credito anche nei paesi periferici dell'Europa dell'Est.

Nelle nazioni del Baltico e del Sud-est europeo, la finanziarizzazione – basata sulla rapida espansione dei prestiti, in gran parte in valuta estera – è stato il pilastro principale del modello di crescita. Le politiche di sopravvalutazione del tasso di cambio hanno favorito un maggior afflusso di capitali, determinando il boom del settore immobiliare e delle importazioni. Il debito privato era prevalentemente in valuta estera. Attraverso il loro indebitamento in valuta estera, la classe media è stata condizionata dai tassi di cambio di allora. La situazione si è rivelata dannosa per lo sviluppo industriale, in quanto ha comportato disavanzi delle partite correnti ancora più pesanti di quelli registrati dai paesi mediterranei: in Lettonia e Bulgaria hanno superato negli anni pre-crisi il 20% del Pil.

Nei paesi del Gruppo di Visegrad (Repubblica ceca, Ungheria, Polonia e Slovacchia), così come in Slovenia, i settori industriali si sono sempre più integrati con l'industria esportatrice tedesca, tendenza che ha costituito il secondo pilastro del loro modello di crescita. Negli anni di poco precedenti la crisi, i deficit delle partite correnti hanno fluttuato attorno alla soglia critica del 5% del Pil. Con la sola esclusione dell'Ungheria, il loro indebitamento interno era denominato nella propria valuta nazionale, per cui la loro vulnerabilità alla crisi è stata (con l'eccezione dell'Ungheria) minore che nei paesi del Baltico e del Sud-Est europeo.

La crisi economica ha posto in evidenza le asimmetrie della costruzione europea. I paesi del Mediterraneo, del Baltico e del Sud-Est europeo sono stati condizionati principalmente dal canale finanziario e l'inversione o la riduzione dei flussi di capitale ha colpito l'elemento centrale dei loro modelli di crescita. Le nazioni del Baltico, l'Ungheria, la Romania e la Bulgaria sono state pesantemente colpite dalla crisi fin dagli inizi dell'autunno del 2008.

Ungheria, Lettonia e Romania sono state le prime nazioni a ricorrere ai piani di salvataggio del Fondo monetario internazionale e dell'Unione europea con l'obiettivo di allentare i vincoli derivanti dal finanziamento estero. I piani erano volti principalmente a stabilizzare il tasso di cambio; si trattava di una priorità per le banche dell'Europa occidentale (in particolar modo svedesi e austriache),

pesantemente impegnate in questi paesi. Di fatto, come il caso lettone ha dimostrato, la Commissione e alcuni stati membri, come la Svezia, sono molto più dogmatici dell’Fmi nell’insistere sulla stabilizzazione dei tassi di interesse. Le classi medie nazionali che si erano ampiamente indebitate non potevano che essere anch’esse favorevoli a questa priorità. Le politiche di austerità condotte hanno aggravato il processo recessivo in corso: in Lettonia il Pil si è ridotto del 18% nel solo 2009. A causa della recessione, il saldo delle partite correnti è migliorato temporaneamente, in particolar modo negli stati baltici, riducendo la pressione del più ridotto afflusso di capitali. Dal 2011 il saldo delle partite correnti di Lettonia e Lituania è ritornato in deficit.

Mentre il regime di cambio fisso avrebbe potuto esser difeso nei paesi baltici e in Bulgaria, in Ungheria e Romania si è registrata un limitato deprezzamento delle loro valute. A causa della forte contrazione economica, continua a crescere la quota dei prestiti in sofferenza nei bilanci bancari; il precario sistema produttivo sta soffrendo la recessione; il tasso di disoccupazione e/o di emigrazione è salito; il tenore di vita sta crollando da diversi anni; i problemi strutturali non hanno trovato soluzione. Dopo la profonda recessione del 2009, il Pil si è ripreso più negli stati baltici che in Bulgaria e Romania; ma in Lettonia e Lituania la crescita dei consumi ha nuovamente superato l’aumento del reddito per cui la ripresa si presenta con fondamenta fragili.

All’inizio i paesi del mediterraneo non sono stati colpiti da una crisi simile a quella dei paesi del Baltico e del Sud-Est europeo. Solo nel 2010 hanno cominciato a risentire pienamente della fuga dei capitali, della loro volatilità e degli attacchi speculativi. La Grecia è stata la prima nazione del sud dell’eurozona a trovarsi esposta agli attacchi speculativi, risultati amplificati dal sistematico *downgrading* dei propri titoli di stato da parte delle agenzie di rating.

La reazione alla grave situazione greca da parte dei governi dei paesi centrali della zona euro, in particolar modo della Germania, è stata lenta. Alla fine le prescrizioni politiche imposte a questi paesi hanno seguito l’esempio dei paesi dell’Est Europa degli anni precedenti e quelli dell’America latina degli anni Novanta, nonostante che tali politiche avessero prodotto risultati estremamente risibili. Per quanto l’obiettivo principale di questi programmi sembra essere la riduzione del deficit di bilancio, aderendo all’interpretazione dominante della contrazione fiscale un altro obiettivo importante risulta essere la riduzione del deficit delle partite correnti e quindi il contenimento delle conseguenti necessità

di finanziamento esterno. Mentre il rapporto debito/Pil è cresciuto a causa della recessione indotta dall’austerità, il deficit delle partite correnti si sta riduendo, anche se molto lentamente in una Grecia sempre più de-industrializzata. In pratica, i programmi dell’Ue e dell’Fmi hanno permesso alle banche dell’Europa occidentale di guadagnare tempo per disimpegnarsi dal Sud Europa. Ma essi non hanno affrontato il problema della de-industrializzazione e della contrazione del settore industriale. I paesi del Mediterraneo – Grecia, Portogallo, Spagna – e i paesi baltici e dell’Europa sud-orientale si trovano in un evidente *developmental cul-de-sac*. La situazione socio-economica è decisamente disastrosa.

L’impatto della crisi è stato invece differente per i paesi dell’Europa orientale. Il loro modello di sviluppo è caratterizzato da una combinazione di industrializzazione del settore esportatore e di finanziarizzazione in quanto basato sulla rapida espansione del credito, specialmente delle famiglie.

Con l’eccezione di Slovenia e Ungheria, che hanno dovuto affrontare gravi problemi a causa o di un forte, anche se di breve durata, boom immobiliare (Slovenia) o di un’elevata quota dell’indebitamento estero denominato in altre valute, in particolare in franchi svizzeri (Ungheria), le nazioni di questo gruppo sono state condizionate principalmente dalla contrazione delle esportazioni registratasi alla fine del 2008 e agli inizi del 2009. Slovenia e Slovacchia, che hanno adottato l’euro, sono state colpite più pesantemente di quanto lo siano state la Polonia e la Repubblica Ceca. Come la crisi ha messo in evidenza, le politiche economiche adottate non sono state fortemente pro-cicliche, anzi, in Polonia, sono state piuttosto anti-cicliche.

In Slovacchia e nella Repubblica ceca, e in misura leggermente minore in Polonia, la ripresa è stata in parte sostenuta dall’export tedesco, mentre la domanda interna è stata più resiliente che negli altri paesi periferici dell’Ue. In molti casi l’indebitamento delle famiglie ha continuato a crescere anche dopo l’inizio della crisi, con l’obiettivo di sostenere i consumi, anche se in una situazione più incerta. Nel 2012, le previsioni dell’export tedesco si sono attenuate a causa della politica di austerità generalizzata in Europa e per il rallentamento della crescita in paesi come Cina e Brasile. Questi sviluppi influenzeranno le industrie esportatrici anche delle nazioni del gruppo Visegrád, in parte perché indotte dall’Ue, in parte per la minor crescita interna (in particolare per la Repubblica ceca) in quanto le politiche di austerità hanno avuto un impatto negativo sulla domanda interna, determinando una loro più lenta crescita nel 2012. A causa

delle politiche di austerità estremistiche del governo di centro-destra ceco, che mirano allo smantellamento del welfare state, il Pil della Repubblica ceca si è contratto fortemente nel secondo trimestre del 2012. Il modello di sviluppo dei paesi del gruppo Visegrád è arrivato ai suoi estremi.

4.2. I problemi strutturali della contrapposizione tra centro e periferia

Né le politiche regionali e di coesione, né le politiche anti-crisi dell'Unione europea si sono concentrate sui problemi fondamentali della divergenza tra le strutture produttive delle economie del *core* e quelle della periferia. Le politiche regionali si sono polarizzate solo sullo sviluppo infrastrutturale e non sulla realizzazione di strutture produttive e dell'appropriato ambiente istituzionale che le deve accompagnare.

I fondi assegnati per le politiche di coesione e regionali per gli anni 2007-13 sono pari a 347 miliardi di euro, il 35,7% del bilancio complessivo dell'Ue. Nonostante la tendenza all'approfondirsi delle divergenze e le sfide che si pongono a livello sociale, economico e ambientale, la Commissione europea ha in programma una riduzione dei finanziamenti del 5% per le politiche di coesione nel nuovo bilancio 2014-2020, e ulteriori riduzioni sono tutt'altro che escluse come si prospettano dalle lunghe ed intense trattative sul nuovo bilancio.

Inoltre, la nuova architettura prevede la redistribuzione del Fondo di coesione a favore delle regioni ricche e in transizione. Più precisamente, al momento le regioni povere (con un Pil pro-capite sotto il 75% della media Ue) ricevono il 57,7% del Fondo. Nel 2014-2020 questa quota sarà ridotta al 48%. Viceversa per le regioni ricche (con un Pil pro-capite superiore al 75% della media Ue) che ora ricevono il 12,6% del Fondo ne riceveranno il 16% nel prossimo periodo. Allo stesso modo, le regioni che si pongono tra quelle povere e quelle ricche (regioni in transizione) ricevono attualmente il 7,4% dei fondi e nel prossimo bilancio ne riceveranno l'11%.

Il gruppo noto come i *"Friends of better spending"* (Austria, Germania, Finlandia, Francia, Italia, Paesi bassi e Svezia) chiede di fissare le cosiddette "condizionalità macroeconomiche", tali che, nel caso in cui uno stato membro non riesca a

LA NECESSITÀ DI INVERTIRE LA TENDENZA ALLA PRIVATIZZAZIONE

Negli ultimi decenni, i servizi pubblici sono stati privatizzati in molti paesi europei.^(*) Questo ha riguardato i monopoli naturali, come l'energia e l'acqua, le reti e gli hub dei trasporti e, più recentemente, la sanità, la formazione e l'assistenza. È una tendenza fortemente sostenuta dall'UE e la crisi viene utilizzata per promuovere ulteriori privatizzazioni, in modo da rimuovere il controllo democratico per sottoporlo, attraverso un processo spesso promosso dalle istituzioni finanziarie, al controllo del mercato.

Nei Trattati dell'Unione europea non è prevista un'opzione privilegiata tra proprietà pubblica o privata (art. 345). Tuttavia, la politica di privatizzazione è parte fondamentale delle "riforme strutturali" imposte dall'Unione europea ai suoi stati membri, specialmente a quelli del sud assoggettati, sia formalmente che informalmente, alle condizioni della Troika. Recentemente, la privatizzazione dell'acqua è stata raccomandata con forza in questi paesi dall'Unione europea, nonostante il rifiuto espresso dall'Italia attraverso un referendum che l'ha rigettata con la partecipazione del 96% dei votanti. La Grecia rappresenta il caso più estremo di questa politica in quanto le si richiede di privatizzare quasi tutte le attività dello Stato; altri paesi potrebbero essere costretti a seguirla, specialmente se l'austerità e le politiche della Bce impedirà loro di garantire il servizio del loro debito. Le privatizzazioni costituiscono la perdita da parte dello Stato della capacità strategica di formulare politiche strutturali, dato che esso finisce con il diventare dipendente dal settore privato per la conoscenza detagliata di ciò che accade nell'economia, determinando un ulteriore indebolimento delle sue possibilità di intervento.

Il finanziamento delle infrastrutture è considerato il settore che offre le maggiori opportunità per l'espansione futura del settore finanziario e il partenariato pubblico-privato (Ppp) è promosso entusiasticamente dall'Ue. Comunque, i contratti di Ppp sono finanziati essenzialmente da prestiti (il 90% in UK) e il settore pubblico può quasi sempre indebitarsi a tassi di interesse inferiori. I servizi privatizzati spesso finiscono con il costare di più, in particolare per gli alti costi di finanziamento, dati i larghi margini di profitto e le spese di gestione dei contratti.

Per quanto riguarda l'efficienza, nessuna sostanziale differenza è stata riscontrata negli studi sulla privatizzazione e pertanto molti stanno rimettendo in discussione questa esperienza o comunque a prenderne le distanze (**). Sono sorti movimenti per la ri-municipalizzazione dei servizi pubblici locali precedentemente privatizzati in Francia, Inghilterra, Finlandia, Ungheria, che comprende un'ampia gamma di servizi fra cui acqua, energia, trasporto pubblico e gestione degli alloggi. Di solito sono iniziative intraprese per motivi di costo e di efficienza, oltre che di qualità, spesso da municipalità con difficoltà di bilancio. La politica europea dovrebbe tenere conto delle attuali esperienze di privatizzazione e rovesciare la pericolosa tendenza di spostare il capitale dagli investimenti in produzioni innovative creatrici di benessere verso quelle forme di capitalismo parassitario associate alle privatizzazioni.

* Si veda Marica Frangakis, Christoph Hermann, Jörg Huffschmid e Karoly Lorant (eds.), *Privatisation against the European Social Model. A Critique of European Policies and Proposals for Alternatives*, Macmillan, 2010.

** Si veda David Hall, "Re-municipalising municipal services in Europe", EPSU, 2012; Martin Pigeon, David A. McDonald, Olivier Hoedeman e Satoko Kishimoto, "Remunicipalisation: Putting water back in public hands", Transnational Institute, 2012; Anne Le Strat, Paris: local authorities regain control of water management, Transnational Institute, 2012; "Water remunicipalisation tracker", www.remunicipalisation.org

intraprendere adeguate “azioni correttive” nella gestione di governo dell’economia, la Commissione dovrebbe imporre delle sanzioni tali da bloccare alcuni o tutti i versamenti e gli impegni previsti dal programma. Una situazione che creerebbe ulteriori problemi per gli stati membri che incontrano già difficoltà nel rispettare i requisiti previsti dal Patto di stabilità e crescita. I nuovi meccanismi sanzionatori contraddicono gli obiettivi della politica di coesione ed è avversata dalla maggioranza del Comitato per lo sviluppo regionale del Parlamento europeo. È probabile invece che nel *Multiannual Financial Framework* dell’Unione europea, che dovrà essere adottato entro l’inizio del 2013, le “condizionalità macro-economiche” costituiranno una parte rilevante di questo quadro di riferimento.

La riduzione dei deficit delle partite correnti dei paesi periferici dell’Ue non è il risultato di una sostituzione delle importazioni o di una crescita più rapida delle esportazioni, ma è dovuta principalmente alla compressione della domanda interna conseguente alle pesanti politiche di austerità adottate. La forte contrazione del Pil non ha solo conseguenze sociali disastrose, ma indebolisce la stessa struttura produttiva nel lungo periodo per quel processo, definito come “isteresi”, che spiega come “la recessione causi – nel lungo periodo – danni che non saranno recuperati nella successiva fase di espansione”.³⁴

I leader politici europei sostengono che le cosiddette “riforme strutturali” dei programmi Ue/Fmi, quali, fra le altre, la privatizzazione dei beni pubblici e la deregolamentazione del mercato del lavoro sono in grado di migliorare la competitività e le prospettive di crescita nel lungo periodo, mentre politiche industriali pro-attive sono trascurate da questi programmi. Programmi simili di aggiustamento strutturale non hanno prodotto tali effetti positivi nel Sud del mondo. Diversamente, strategie di sviluppo più inclusive e sostenibili sottolineano che si deve rompere con questi provvedimenti-chiave dei programmi dell’Ue e dell’Fmi.

In aggiunta, l’Unione europea non affronta seriamente il problema degli avanzi di partite correnti della Germania, Paesi bassi, Austria e delle nazioni scandinave. I governi di questi paesi hanno promosso strategie neo-mercantiliste che danneggiano in primo luogo i propri lavoratori e poi i loro paesi vicini.

³⁴ Wolfgang Münchau, *Financial Times*, 14 October 2012.

4.3. Proposte per un efficiente sviluppo sociale ed ecologico dei paesi periferici

Il tessuto sociale di molti paesi periferici rischia di essere distrutto. Per esempio, in Grecia e in Spagna il sistema di assistenza sanitaria sta collassando, così come il sistema di sicurezza sociale e della formazione. In Spagna anche la questione dell’unità statale, prodotto di un lungo processo storico, sta per essere messa in discussione. Per contrastare queste tendenze e garantire la tenuta del tessuto sociale, è urgente provvedere a un piano complessivo di ripresa che si dovrebbe articolare nei seguenti interventi di settore.

- *Regime monetario e valutario*: Come discusso nelle precedenti sezioni, le regole della zona euro vanno radicalmente riformulate. Inoltre, nella misura in cui gli attuali livelli di debito siano chiaramente insostenibili – come nel caso della Grecia e di altri paesi oggetto dei programmi dell’Fmi e dell’Ue – si deve prendere seriamente in considerazione la riduzione e cancellazione del debito. Vanno fortemente sostenute le iniziative avanzate in diversi paesi per un audit sul debito che accerti la legittimità delle sue varie componenti al fine di determinare quanto di esso debba essere accettato. Va esteso il ruolo della Bce quale prestatore di ultima istanza per il debito pubblico in modo da allentare considerevolmente l’attuale pressione finanziaria. L’ulteriore allargamento della zona euro dovrebbe essere evitato sino a quando le attuali disfunzioni strutturali non saranno risolte. L’uscita dall’euro potrebbe rappresentare per gli stati membri indebitati un “muro di protezione” a fronte delle dure condizioni di austerità che vengono loro imposte; non vanno però sottovalutate le difficoltà connesse con la re-introduzione delle valute nazionali. Quest’ultima opzione dovrebbe essere presa in considerazione solo in ultima istanza, mentre soluzioni di più lungo periodo si possono trovare solo con una radicale ridefinizione della politica economica e sociale dell’Ue.
- *Trasferimenti fiscali*: Il miglioramento dei sistemi di trasferimento fiscale dell’Ue, già discusso nella sezione 1, assume particolare importanza per i paesi periferici. Il bilancio dell’Ue, che attualmente è pari a meno del 1% del Pil, dovrebbe essere incrementato al 10%, in parte per facilitare la stabilizzazione macro-economica dell’Ue e in parte per implementare un programma di maggiori investimenti per lo sviluppo dei paesi della periferia del sud e

dell'est dell'Unione europea. Tali investimenti dovrebbero riguardare non solo le infrastrutture fisiche e sociali, ma anche quelle scientifiche e produttive.

- *Politica industriale e regionale:* Vi è la necessità di sostenere, incoraggiare e favorire le nazioni della periferia a realizzare il percorso seguito dalle nazioni appartenenti al core dell'Europa quando quest'ultime erano alla rincorsa dei paesi più avanzati; in particolare, nell'impegno a sviluppare strutture, istituzioni, inclusi i networks e imprese di sufficiente capacità e dimensione per competere e sopravvivere in un più ampio contesto geografico. Perché ciò si possa realizzare su ampia scala, è essenziale l'intervento dello Stato: lo sviluppo non deriva dai soli processi di mercato. Le barriere all'entrata che incontrano le regioni periferiche rendono essenziale il coinvolgimento del settore pubblico in questo processo; per poter creare queste risorse nel tempo è necessario ritagliarsi uno spazio politico. Il tema della coesione che è ampiamente presente nel Trattato, deve essere presente anche negli interventi sul Mercato unico e sulle regole della concorrenza per permettere alle nazioni periferiche di dare vita alle necessarie strutture e istituzioni, fra cui le imprese del tipo menzionato sopra. Le politiche che cercano di attrarre le imprese riducendo l'imposizione fiscale e offrendo sussidi quali incentivi per la crescita quantitativa, possono risultare accettabili in taluni casi specifici, ma non possono essere una risposta generalizzata quando i paesi sono in competizione fra loro per gli stessi investimenti dall'estero.

- La politica regionale europea è condotta attraverso il Fondo di coesione e il Fondo regionale. Secondo la tendenza generale neo-liberista nel campo delle politiche regionali e territoriali è normale intervenire promuovendo e finanziando le aree metropolitane con la nota, ma ugualmente debole motivazione, che l'"*effetto trickle-down*" (effetto sgocciolamento) finirà con il beneficiare anche le regioni povere. La teoria del livellamento dei prezzi sostiene invece che i flussi finanziari verso le regioni più povere dovrebbero determinare un incremento sia del tasso di occupazione che del livello del reddito regionale e nazionale; essi sarebbero necessari anche per contrastare i disastri ambientali derivanti dall'eccessivo urbanizzazione delle aree metropolitane.

La particolare enfasi è rivolta dalle politiche regionali dell'Ue agli interventi a livello urbano e regionale, con il corrispondente ridimensionamento di quelli a livello nazionale, incide sensibilmente sulle possibilità di sviluppo

dei paesi periferici. Le regioni e le città sono in effetti lasciate a se stesse e la vasta maggioranza delle aree periferiche non può far fronte. Quello nazionale è molto spesso il livello più appropriato per generare molte delle istituzioni e delle risorse richieste, nonostante che se a livello locale e regionale è possibile trovare spazi più realistici per la loro realizzazione. In particolare, è importante che l'utilizzo pieno delle risorse di un'area richieda una partecipazione democratica anziché un sistema di pianificazione tecnocratica. Si consideri più specificamente come non possa funzionare l'approccio del tipo *Smart Specialisation* proposto dall'Ue per la politica di coesione 2014-2020, in cui ogni regione dovrebbe essere leader mondiale in un settore specifico. Non essendoci infatti tanti settori produttivi quante sono le aree, è plausibile che un'iper-specializzazione comporti altrettanti rischi e nel contempo l'estendersi dei trasporti mondiali abbia effetti disastrosi sul cambiamento climatico.

Mentre il commercio delle regioni e dei territori con l'esterno è essenziale, la sua massimizzazione non è la soluzione. Un modo alternativo, ecologicamente più sostenibile, e che permette di attivare meglio le risorse locali è quello per cui le aree locali e regionali producano per un utilizzo al loro interno, ovviamente quando c'è un buon motivo per farlo come, ad esempio, nel caso di molti prodotti alimentari o in quello della produzione di energia attraverso fonti rinnovabili impiantate sul territorio.

- *Riequilibrare l'Unione europea:* I costi cumulati del non-sviluppo della periferia sono enormi. Qualsiasi spesa pubblica usata per creare una dinamica differente avrebbe un ritorno molto elevato, specialmente se realizzato in un ambiente ecologicamente e socialmente sostenibile; essa contribuirebbe inoltre ad aumentare l'occupazione. La nuova procedura sugli squilibri di bilancia dei pagamenti istituita dall'Ue si applica in modo molto stringente al deficit degli stati membri. Come Keynes propose per l'economia mondiale nel corso della Conferenza di Bretton Woods del 1944, gli squilibri fra stati dovrebbero essere ridotti non solo attraverso uno sforzo dei paesi in deficit, ma anche dei paesi in avanzo che dovrebbero espandere la propria domanda interna al fine di incrementare le loro importazioni. Lo stesso principio vale oggi per l'Ue e specialmente per la zona euro; è il solo modo per ridurre le disparità fra paesi e regioni ed evitare una recessione ancora più profonda di quella in corso.

5. La crisi della governance globale

5.1. I principali sviluppi nel 2012

Alla fine del 2012, più di quattro anni dopo il collasso della Lehman Brothers, la situazione economica e finanziaria mondiale rimane fragile e la crisi irrisolta della zona euro rappresenta la principale minaccia all'economia globale. Nel corso del 2012 le previsioni per la crescita economica internazionale sono state riviste ulteriormente al ribasso³⁵. Le nazioni in via di sviluppo stanno meglio di prima della crisi, ma la crescita delle più importanti economie emergenti si è rallentata a causa di una generalizzata incertezza anche per l'avversa situazione economica nei paesi sviluppati. Nonostante le numerose dichiarazioni sulla necessità di affrontare le sfide globali, le cause che sono alla base della crisi finanziaria – gli enormi squilibri delle partite correnti, le disuguaglianze nel reddito e nella ricchezza, la volatilità dei mercati finanziari volatili non regolamentati – rimangono ancora irrisolte.

Anche se il rallentamento dell'attività economica globale è stato accompagnato da una riduzione degli squilibri globali delle partite correnti, questi sono ancora ben lontani da un livello sostenibile. La riduzione degli sbilanci deriva principalmente dalla contrazione della domanda interna dei paesi colpiti dalla crisi (a eccezione della resilienza della domanda interna in Cina e della maggiore spesa sociale dei paesi esportatori di petrolio); ciò ha riguardato specialmente l'Europa, colpita pesantemente dall'austerità e dalle insufficienti politiche di sostegno della domanda interna nei paesi in surplus, come la Germania. Le disuguaglianze nel reddito e nella ricchezza costituiscono un ostacolo chiave per uno sviluppo inclusivo e rappresentano una minaccia per la democrazia; esse rischiano di aumentare ulteriormente dato che il costo degli attuali programmi di austerità sono a carico dei soggetti più vulnerabili. I mercati finanziari sono ancora molto volatili e instabili e l'implementazione di una nuova regolamentazione è rimasta poco più di una dichiarazione di intenti. Il problema “*too-big-to-fail*” è lungi dall'essere risolto; le istituzioni finanziarie diventano

³⁵ IMF, *World Economic Outlook*, October 2012; UN, *World Economic Situation and Prospects 2012*, update as of mid-2012.

sempre più grandi e più concentrate; le attività rischiose si stanno trasferendo, in misura ancor più intensa, verso sistemi bancari ombra non regolamentati.³⁶

La dimensione ambientale della governance globale è condizionata da situazioni di estrema e crescente urgenza – quali il cambiamento climatico e la distruzione della biodiversità – e da una sempre minore capacità politica di intervenire. Rispetto alle speranze per una nuova Agenda planetaria per lo sviluppo sostenibile di Rio del 1992, le politiche ambientali globali hanno registrato una regressione. Dai timidi “Obiettivi di sviluppo del millennio” (*Millennium Development Goals*) formulati dall'Onu alla fine del vecchio millennio, passando per il fallimento del summit di Copenhagen del 2009 e i conseguenti tentativi di superare l'ostruzionismo per un nuovo e più ambizioso accordo che superasse le sfide della crisi climatica, il summit Rio + 20 del 2012 si è dimostrato incapace di rinnovare l'Agenda globale per una politica di sostenibilità.

Di fronte alla debolezza globale della crescita economica, la governance ambientale è stata confinata ai margini, ridotta a un'adesione formale nel trattare i temi generali dello sviluppo e a misure frammentarie e inadeguate negli interventi di protezione della natura. Un fattore rilevante di questo blocco è stata l'incapacità delle maggiori autorità globali di definire un orientamento complessivo capace di fornire prospettive realizzabili per lo sviluppo sostenibile e tali da ridefinire il necessario modello di sviluppo incentrato sul benessere umano e sui bisogni fondamentali. Tutto ciò non è stato agevolato dalla definizione di *green economy* dominante fra gli esperti economici che tentano di evitare tutte le questioni relative sia all'individuazione dei bisogni umani primari, sia al momento in cui tali bisogni si possono ritenere adeguatamente raggiunti; inoltre, non sono stati affrontati tutti gli aspetti qualitativi dell'interazione delle culture e collettività umane con i sistemi e processi naturali. Gli interventi tendono invece a concentrarsi sull'obiettivo di monetizzare la natura, come collezione di beni, in un approccio che ignora completamente gli aspetti qualitativi, quali quelli legati alle condizioni sociali e culturali e alla dimensione dei processi economici.

Il relativo fallimento del summit Rio+20 ha evidentemente frustrato le speranze per una svolta coordinata globale verso una “sostenibilità dello sviluppo” equa e concordata. Alcuni hanno sostenuto l'idea che l'Ue e i suoi principali membri avrebbero svolto un ruolo di guida nel movimento per la

³⁶ IMF, *Global Financial Stability Report*, October 2012.

sostenibilità. La debolezza dell'Ue nel summit ha dimostrato che questa era una illusione. Nelle discussioni ambientali tenutesi da quel momento in poi, l'idea di un ruolo attivo dell'Ue nella governance ambientale globale si è ridimensionata limitando il suo interesse alle “tecnologie verdi”, dato il crescente interesse ai fini interni, specialmente in quelli riguardanti l'attuazione (e ammorbidimento) degli ambiziosi piani per la protezione naturale dell'Ue.

5.2. Una critica delle politiche ufficiali

Nei documenti politici ufficiali sembra esserci un vasto e diffuso consenso sul fatto che l'attuale sistema finanziario e monetario internazionale non funzioni e che solo azioni risolutive possono essere in grado di contribuire a una soluzione dell'attuale crisi. Al momento, non c'è un'istituzione globale o un gruppo di istituzioni in grado di supervisionare e controllare effettivamente i rischi globali e sistemici, quali gli squilibri globali delle bilance dei pagamenti, le bolle finanziarie, le ampie oscillazione dei tassi di cambio, le fluttuazioni dei flussi di capitale, gli accumuli di riserve valutarie internazionali, la deleteria concorrenza fiscale e l'evasione fiscale. Le istituzioni che si suppone debbano assumersi questi compiti o parte di essi – il Fondo monetario internazionale, il G20, il Forum per la stabilità finanziaria, la Banca dei regolamenti internazionale, l'Ocse – non sono in grado di farlo.

Con lo scoppio della crisi finanziaria, l'Fmi è stato colpito da una crisi di legittimazione: da un lato per l'assistenza mal digerita ricevuta nel corso della crisi finanziaria asiatica la quale ha indotto molti paesi a reddito medio a rimborsare prematuramente i prestiti ricevuti e a costituire riserve valutarie per evitare di essere oggetto di condizionamenti futuri; dall'altro lato, per il fatto che le economie emergenti in rapida espansione non si sentivano rappresentati all'interno dell'Fmi, poiché il loro potere di voto era, ed è ancora, molto lontano dal riflettere il crescente peso delle loro economie e la loro importanza finanziaria nel sistema globale. Lo scoppio della crisi finanziaria ha ripristinato il ruolo dell'Fmi all'interno dell'agenda politica internazionale e la sua attività di prestito è cresciuta in maniera particolarmente intensa. Per la prima volta da decenni, l'Fmi è intervenuto come prestatore per i paesi sviluppati, prima a favore di paesi dell'Europa dell'Est e successivamente anche di paesi della zona euro.

In teoria – sulla base sul suo originario mandato – l'Fmi dovrebbe essere il soggetto più appropriato per il governo finanziario globale. Tuttavia, il suo operato del passato fornisce buoni motivi per dubitare che, nelle attuali condizioni, egli possa essere capace di realizzare questo mandato. Le critiche che gli sono rivolte – anche dal proprio Ufficio di valutazione interna (Ieo) – riguardano la sua debolezza analitica, la sua insufficiente attenzione ai mercati della moneta e delle attività finanziarie e alla sua convinzione dogmatica sull'efficienza dei mercati privati auto-regolatesi. Inoltre, la sua attuale struttura di governance porta a trattamenti diversificati tra i paesi membri che sono sotto la sua sorveglianza, per cui alcune nazioni hanno dovuto seguire i suoi consigli mentre altre li hanno potuto ignorare.

Negli ultimi anni, comunque, l'Fmi ha cambiato significativamente i suoi orientamenti, riconoscendo la necessità di interventi di politica economica più eterodosse per superare la crisi e di adottare raccomandazioni politiche più flessibili. Per esempio, l'Fmi ha modificato gradualmente le proprie posizioni sul controllo dei flussi di capitale. Dopo aver fortemente sostenuto una totale liberalizzazione dei capitali negli anni Novanta, ora riconosce che misure volte alla gestione dei flussi di capitale possono essere potenzialmente utili.³⁷ Comunque, la traduzione del “ripensamento” dell'Fmi in concreti consigli di politica economica è ancora lungi dal prendere forma. Nel 2010 le sue raccomandazioni non corrispondevano alla posizione ufficiale: anche in quelle nazioni come il Brasile, che hanno incontrato problemi per il massiccio flusso di capitali speculativi, le raccomandazioni dell'Fmi non hanno contemplato né controlli sui movimenti di capitali, né misure per modificare la loro composizione.³⁸

L'Fmi sostiene la necessità che vengano estesi sia i suoi compiti, sia la possibilità di mettere correttamente in pratica le sue funzioni di monitoraggio. Tuttavia, questa richiesta ha incontrato il sostanziale scetticismo della maggior parte dei paesi in via di sviluppo che considerano l'Fmi una istituzione che agisce ancora e principalmente negli interessi dei paesi industrializzati. È una posizione che probabilmente non si modificherà nel prossimo futuro, così come non muteranno né la quota di partecipazione né una riforma della governance del Fondo diretta a estendere il diritto di voto dei paesi in via di sviluppo e di

³⁷ IMF, *Consolidated Multilateral Surveillance Report*, September 2011.

³⁸ Roy Rathin e Raquel Ramos, *An analysis of IMF policy recommendations*, IPC-IG Working Paper 86, Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2012.

quelli emergenti. Si tratta di richieste che sono state ancora una volta frustrate dal mancato raggiungimento della maggioranza richiesta nel corso dell'incontro annuale dell'Fmi dello scorso ottobre 2012.³⁹

Dopo esser stato per tre decenni il più importante organismo informale di coordinamento per i problemi economici globali, il G8 è stato ufficialmente sostituito in questa funzione dall'auto-nominatosi G20 nel settembre del 2009. Ciò può esser interpretato sia come una risposta alla crisi finanziaria globale, sia come il riconoscimento che le principali nazioni emergenti non erano state adeguatamente associate al governo dell'economia globale. Al loro primo vertice nel novembre del 2008, i leader del G20 hanno ammesso che la crisi era dovuta a politiche economiche deboli e non sufficientemente coordinate e, nei successivi incontri, l'attenzione del G20 si è pertanto concentrata essenzialmente sulla riforma dei sistemi finanziari e sul coordinamento delle politiche macro-economiche.

Inizialmente, il G20 sembrava prevedere una piattaforma comune per una maggiore cooperazione internazionale diretta a ridurre le ripercussioni esterne (*spill-over*) degli squilibri interni e i rischi derivanti dalla liberalizzazione dei mercati finanziari. Le dichiarazioni del G20 hanno messo in evidenza le cause principali della crisi: la mancata sorveglianza e coordinamento; la normativa debole; l'insoddisfacente gestione del rischio; la crescente complessità dei prodotti finanziari; il sistema bancario ombra; l'eccessivo indebitamento. Tuttavia, dal 2010 l'impegno per il coordinamento internazionale delle riforme finanziarie si è significativamente ridotto, se non interrotto scomparsi del tutto.⁴⁰ Inoltre, anche se il G20 risulta ora più inclusivo del G8, esso rappresenta solo l'85% della produzione e del commercio e due terzi della popolazione globale, escludendo ancora 173 paesi; i criteri di selezione (auto-nomina) e la distribuzione della rappresentatività regionale non appaiono adeguati. Va anche notato che l'Ue e altri paesi hanno operato per minimizzare il ruolo delle istituzioni dell'Onu nell'affrontare la crisi.

Nonostante le politiche fiscali internazionali rimangano fra i principali settori in cui il coordinamento a livello globale è assolutamente necessario, attualmente non esiste alcuna entità legittimata a questo livello che abbia risorse

39 G24, *Intergovernmental Group of Twenty-Four on International Monetary Affairs And Development Communiqué*, www.imf.org/external/np/cm/2012/101112.htm, October 2012.

40 Peter Wahl, *The G20 – Overestimated and Underperforming*, Weed Discussion Paper, June 2012.

e competenze in grado di operare come organo di direzione per la cooperazione fiscale internazionale. Al momento, tali politiche non sono in grado di garantire un reale scambio di informazioni, di prevenire l'evasione fiscale, di contrastare la concorrenza fiscale e la corsa al ribasso delle imposte sui capitali e sulle ricchezze. Questo ha generato una classe sociale globalmente mobile che si caratterizza per la ricerca dei luoghi nei quali non si pagano imposte, o si pagano in misura inferiore, atteggiamento che costituisce un sostanziale fattore di disuguaglianza e di instabilità.

Negli ultimi anni l'Ocse ha investito molte risorse sul fronte della cooperazione fiscale con l'obiettivo di stabilire una leadership globale in questa materia nonostante il numero limitato dei propri membri (attualmente sono solo 34 paesi, quasi tutti sviluppati). L'Ocse ha avuto, fra le altre cose, un ruolo centrale nella definizione di un modello di tassazione delle imprese multinazionali (essenzialmente per i prezzi di trasferimento, *transfer pricing*) e di un proprio modello per gli accordi di scambio di informazioni fiscali (*Tax Information Exchange Agreements*, Tiea) che costituisce attualmente il maggior riferimento per tali accordi. Tuttavia, l'Ocse è stato oggetto di numerose critiche riguardanti il suo ruolo e la sua legittimazione in tali questioni. Gli sono state rivolte ampie critiche per le norme da esso promosse che si sono dimostrate più al servizio degli interessi economici dominanti che degli interessi dei governi dei paesi in via di sviluppo. Gli accordi Tiea potrebbero, ad esempio, essere il principale strumento per lo scambio delle informazioni relative ai redditi generati all'estero da cittadini e da imprese residenti; invece i Tiea prevedono solo lo scambio di informazioni "su richiesta" non prevedendo alcuno scambio automatico di informazioni e in varie occasioni l'Ocse si è mostrato contrario a tale automatismo. Inoltre, la legittimazione dell'Ocse a definire norme internazionali è stata messa in discussione da molti paesi in via di sviluppo, i quali sostengono che l'Onu sia l'organizzazione più titolata ad avere la leadership nella cooperazione fiscale internazionale, ma essa non ha mai ricevuto risorse sufficienti per poter assolvere una tale responsabilità. Nel marzo del 2012, l'Ocse e l'Ue si sono nuovamente opposti alla proposta del G77 e della Cina di trasformare il Comitato fiscale dell'Onu (*UN Tax Committee*) in una commissione intergovernativa più autorevole.⁴¹

41 David Spencer, *Rifts between the OECD and United Nations on international tax*, <http://taxjustice.blogspot.co.at/2012/03/guest-blog-on-rifts-between-oecd-and.html>, 2012.

Nel campo della governance ambientale globale, la politica ufficiale dell'UE sembra essersi assentata sin dagli inizi della crisi economica e globale e, laddove ancora presente, risulta penosamente silenziosa. La sua politica commerciale continua a rimanere ben al di sotto di quel molto superficiale coordinamento rappresentato dalla Strategia di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Strategy*, SDS) dell'Unione europea; inoltre la sua politica esterna coordinata rimane incentrata sulla questione della "sicurezza", come attesta, ad esempio, l'uso (e il dispiegamento preventivo) della forza militare. Nell'attuale crisi la questione della governance ambientale globale non solo è esclusa dall'obiettivo di sensibilizzare l'opinione pubblica – e quindi privata di risorse politiche – ma è anche direttamente distorta da preoccupazioni da interessi più urgenti di breve periodo; è il caso dell'accaparramento di territori (*land-grabbing*) in risposta alla crescente riduzione dei terreni arabili o le strategie per assicurarsi un accesso privilegiato alle risorse attraverso l'intervento militare qualora tale accesso venisse minacciato.

5.3. Proposte per una politica alternativa

Al momento, la governance finanziaria globale è caratterizzata da accordi istituzionali che risultano insufficienti e non rappresentativi; vi è una mancanza di volontà politica di attuare le riforme necessarie. Qualsiasi riforma della regolazione istituzionale deve essere basata su obiettivi di equità e di stabilità economica e finanziaria e deve essere organizzata in modo da essere rappresentativa e trasparente. Il primo essenziale provvedimento di un tale programma dovrebbe essere la riforma delle istituzioni più importanti che attualmente determinano le linee della politica economica globale.

Un Consiglio economico globale al posto del G20

Anziché un gruppo di nazioni autonominatosi, andrebbero individuati dei criteri obiettivi ed espliciti per costituire un Consiglio economico globale, quale quello proposto dalla Commissione Onu presieduta da Joseph Stiglitz.⁴² I criteri

42 UN, Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System, 2009; Robert Wade e Jakob Vestergaard, Overhaul the G20 for the sake of the G172, *Financial Times*, 21 October 2010; Enrique Rueda-Sabeter et al, Rethinking Fundamental Principles of Global Governance: How to Represent States and Populations in Multilateral Institutions, Governance, July 2009.

dovrebbero essere basati sulla rappresentatività in termini di popolazione, peso economico e a livello regionale. Attualmente 16 nazioni possiedono tali requisiti in quanto dispongono di almeno il 2% del Pil o della popolazione mondiale. D'altra parte, ogni regione mondiale potrebbe individuare un altro stato che la rappresenti nel Consiglio.

La riforma del Fondo monetario internazionale

Per un effettivo ruolo nel controllo degli squilibri globali l'Fmi dovrebbe sottostare a una profonda riforma della sua governance, del suo mandato e delle sue raccomandazioni. Al fine di risultare rappresentativo, i punti fondamentali dovrebbero essere la ridefinizione del peso dei voti di base e l'introduzione del voto a doppia maggioranza (per cui le decisioni necessitano di una maggioranza dei voti sia in base al peso della nazione, sia in base al numero dei paesi membri). Le raccomandazioni di politica economica dovrebbero privilegiare lo sviluppo inclusivo ed equo e lasciare spazio per politiche economiche anti-cicliche. I controlli sui movimenti di capitali dovrebbero essere considerati come parte essenziale degli strumenti di politica macroeconomica. Attualmente, l'Fmi è la sola istituzione in grado di emettere una moneta internazionale, i Diritti speciali di prelievo (Dsp). L'emissione di una tale moneta dovrebbe essere incrementata e utilizzata per finanziare i beni pubblici, come la lotta contro il cambiamento climatico.⁴³ Ancor più fondamentale, sarebbe il suo sviluppo come base per un vero e proprio sistema monetario internazionale non basato su alcuna moneta nazionale, così come proposto dalla Commissione Stiglitz.

Coordinamento fiscale globale

Le misure adottate a seguito dell'attacco terroristico al World Trade Center di New York nel settembre 2001 per controllare i flussi finanziari illegali verso paradisi fiscali hanno dimostrato che se c'è la volontà politica è possibile intervenire sulle questioni fiscali per aumentarne la trasparenza. Considerato che attualmente l'Onu rappresenta il luogo più rappresentativo, l'Ue e gli altri

43 Matthias Kroll, *The lack of \$100 billion for climate finance and the possibility to create new global reserve money in form of the Special Drawing Rights (SDRs) from the IMF*, Lavoro presentato alla 18° Conferenza sulle Politiche Economiche Alternative in Europa, University of Poznan, 28-30 September 2012 (disponibile su www.euro-memo.eu).

membri dell'Ocse dovrebbero rinunciare alle loro resistenze a trasferire dall'Ocse a una istituzione fiscale di livello più alto dell'Onu le proprie risorse e il proprio mandato per sostenerla con la competenza adeguata e il necessario potere in un efficace intervento di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale, in modo da ridurre la competizione fiscale. Combinandosi con una sostanziale effettiva intensificazione della cooperazione fra le autorità fiscali nazionali, le pratiche nocive a livello fiscale dovrebbero essere presto relegate al passato. Si permetterebbe così di mobilitare un volume di risorse che potrebbe essere utilizzato per eliminare la povertà globale e contribuire a una trasformazione equa e sostenibile dell'economia mondiale.

La governance ambientale globale

Qualsiasi strategia politica significativa nel campo della governance ambientale globale deve fondarsi su grandi No. Un No alla privatizzazione dell'acqua, dell'energia e, in linea generale, dei beni comuni; un No alla monetizzazione della natura; un NO all'indebolimento o alla sostituzione di una regolamentazione vincolante sulle relazioni uomo-natura con meri meccanismi di mercato. D'altra parte, tale strategia può produrre con successo un cambio di ottica positivo e profondo, attribuendo la priorità alla sfera pubblica quale principale supporto delle determinazioni politiche sugli interessi comuni attraverso forum in cui dibattere con nuovi strumenti tecnici e organizzativi. Si dovrebbe iniziare da aree di comunità autoorganizzate, integrando istituzioni regionali e municipali prima di ripromettersi di modificare in maniera decisiva l'equilibrio di potere all'interno dei governi e delle istituzioni centrali dello Stato. Tale strategia alternativa dovrebbe appellarsi anche al potenziale delle organizzazioni della società civile e dei movimenti sociali al fine di creare alleanze politiche e di costruire reti integrate capaci di fornire i necessari servizi su basi non-profit. Al fine di aprirsi alla possibilità di un cambiamento sostenibile, la fornitura di acqua e di energia dove essere sottratta alle attuali imprese monopolistiche, favorendo e rinforzando le forme decentrate di produzione di energia e di gestione delle acque e ponendole al centro di un processo politico decentralizzato e partecipato.

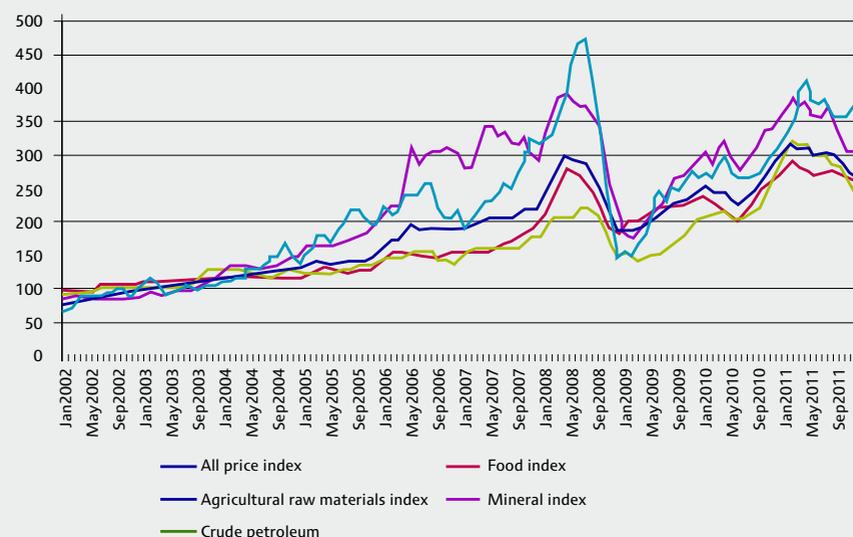
L'Ue dovrebbe impegnarsi nel promuovere le proprie competenze per sviluppare la sostenibilità di lungo periodo nella direzione di un nuovo tipo di multilateralismo. Invece di rivendicare sempre un ruolo di guida per se stessa,

o per i suoi principali stati membri, e di trattare tutti gli altri paesi come subalterni che devono essere guidati, l'Ue e i suoi stati membri dovrebbero praticare una diplomazia aperta, in cui coloro che sono più avanti su un tema ne diventano i leader. Tale disposizione a guardare avanti e ad ascoltare gli altri potrebbe rafforzare le pratiche e i processi politici interni permettendo di rispondere agli attuali problemi dell'Ue con maggiore concretezza e con una reale possibilità di superarli.

IL BOOM DEI PREZZI DELLE MATERIE E LA RINASCITA PROBLEMÁTICA DELL'“ESTRATTIVISMO SVILUPPISTA” (*)

L'attuale boom dei prezzi delle materie prime e la loro elevata volatilità non ha precedenti nella storia. Dopo due decenni (gli anni '80 e '90) di bassi prezzi delle materie prime, molte di esse hanno registrato un rapido incremento di prezzo a partire dal 2002, raggiungendo il picco nella metà del 2008. Nella seconda metà di quell'anno i prezzi sono diminuiti notevolmente per una vasta gamma di beni ma hanno ricominciato ad aumentare nuovamente nella prima metà del 2009: i prezzi dei combustibili hanno raggiunto il massimo storico di tutti i tempi durante i primi mesi del 2011. Nonostante le ampie fluttuazioni degli ultimi anni, i prezzi rimangono ben al di sopra del loro livello medio storico. Mentre il profilo temporale varia per le differenti tipologie delle materie prime, l'impennata dei prezzi, la sua correzione e il loro conseguente rilancio ha influenzato tutte le principali categorie di beni, in particolare quelle agricole, metalliche ed energetiche.

INDICE NOMINALE DEI PREZZI MENSILI DELLE MATERIE PRIME PER GRUPPO MERCEOLOGICO (2002-2011)



Fonte: UNCTAD Stat 2012.

Nota: Indice dei prezzi di mercato delle materie, dati mensili; gennaio 2002-novembre 2011; prezzi correnti in dollari US, 2000=100; il prezzo del petrolio greggio è la media ponderata dei prezzi dell'UK Brent (light), del Dubai (medium) e del Texas (heavy).

(*) La presente discussione si basa essenzialmente su Cornelia Staritz, "Financial Markets and the Commodity Price, Boom: Causes and Implications for Developing Countries," OFSE Working Paper No. 30, 2012.

Una caratteristica fondamentale delle principali nazioni in fase di sviluppo, in particolare di quelle dell'Africa sub-sahariana, è la dipendenza persistente dalle materie prime. Del boom dei prezzi di tali beni hanno beneficiato alcuni paesi a basso reddito e i paesi a medio reddito ricchi di risorse; i loro tassi di crescita degli ultimi decenni sono stati sostenuti dalle esportazioni di materie prime e dai crescenti investimenti nell'attività estrattiva in particolare modo da parte dei paesi emergenti, con la Cina che ha giocato un ruolo chiave. Oltre all'impatto diretto degli alti prezzi delle materie prime sugli introiti dalle esportazioni e sulle entrate del settore pubblico – che in qualche misura sono state utilizzate per interventi di stimolo allo sviluppo da parte specialmente dei paesi dell'America latina come il Venezuela, Ecuador e Bolivia – il fattore cruciale per un più vasto impatto sullo sviluppo delle esportazioni di materie prime è la crescita del valore aggiunto nazionale e i suoi legami con la restante parte dell'economia locale. Nonostante queste opportunità, non vanno sottovalutati i notevoli rischi di uno sviluppo basato su tali merci, a partire dalle complesse condizioni di lavoro e dal pesante impatto ambientale dei progetti minerari. Inoltre, l'elevata intensità di capitale di molti settori limita la creazione di occupazione e la distribuzione dei redditi prodotti, facilitando lo sviluppo di enclaves economiche. Per questo motivo, la privatizzazione del settore estrattivo ha incontrato in molti paesi forti resistenze da parte delle comunità interessate.

Per stabilizzare i prezzi delle materie prime e per mitigare l'impatto negativo di tale boom sulle nazioni in via di sviluppo, sono necessarie riforme incisive. È essenziale assicurare il corretto funzionamento del mercato dei derivati sulle "commodities" in modo che svolgano efficientemente il loro ruolo nel segnalare prezzi affidabili in modo da fornire l'opportuna copertura dei rischi sia per i produttori che per i consumatori di materie e contribuire quindi a uno stabile ambiente globale per lo sviluppo economico. Per queste ragioni è necessaria una maggiore regolamentazione dei mercati dei beni derivati al fine di contenere efficacemente la speculazione e il ruolo degli investitori finanziari sui mercati dei derivati sulle "commodities".

Le attività estrattive devono rispettare pienamente i diritti culturali, sociali ed economici delle comunità coinvolte, così come deve accertare compiutamente gli effetti che possono derivare all'ambiente naturale. Valutazioni complessive ex-ante dell'impatto devono essere effettuate e, di conseguenza, devono essere formulate misure appropriate di carattere preventivo. Il consenso informato delle popolazioni locali interessate, in primo luogo quelle indigene, va ottenuto prima che inizi l'attuazione del progetto. La responsabilità dello Stato nella protezione dei diritti umani non deve riguardare solo lo Stato in cui ha luogo l'attività estrattiva, ma anche lo Stato in cui ha sede l'impresa multinazionale. In base ai principi di Maastricht sugli obblighi extra-territoriali (Extra-Territorial Obligations, Eto) in materia di diritti culturali, sociali ed economici, l'Ue e i suoi stati membri devono sostenere una legislazione che renda possibile citare in giudizio le imprese transnazionali residenti nell'Ue per le eventuali violazioni dei diritti umani compiute nel corso della loro attività. (**)

** Per informazioni più dettagliate, si veda www.ciel.org/Publications/Maastricht_ETO_Principles_21Oct11.pdf

Europa: l'urgenza di una diversa politica economica *

Claudio Gnesutta

La scelta di Sbilanciamoci! di presentare tra i propri e-book la traduzione italiana dell'EuroMemorandum 2013 (la cui sintesi è già apparsa tra i nostri materiali¹) intende segnalare l'importanza sentita a livello europeo della necessità e della possibilità di una alternativa di politica economica. Un'alternativa che si ricollega idealmente al dibattito promosso e sviluppato sul nostro sito, a partire dalla "Rotte di Europa" (ripreso nel nostro e-book dallo stesso titolo²), e all'impegno di costruire un terreno comune di analisi e di proposta condiviso da movimenti e da forze intellettuali dei diversi paesi per un futuro democratico dell'Unione. Non a caso, sia il gruppo di EuroMemo che quello di Sbilanciamoci! sono tra i fondatori della Rete europea degli economisti progressisti³ (*European Progressive Economists Network, Euro-Pen*) il cui obiettivo è di promuovere un ampio dibattito in Europa sulle possibili politiche alternative in grado di garantire che l'uscita dalla crisi prodotta da neoliberalismo e dalla finanza si accompagni al consolidamento e allo sviluppo di una vera democrazia.

L'EuroMemo Group, autore del Rapporto, fornisce da tempo analisi della situazione e dell'evoluzione dell'economia europea, accompagnandole con proposte che contestano l'orientamento *mainstream* degli organismi europei e internazionali che tanto ha condizionato e condiziona tuttora la dinamica della società europea. L'ottica di questo Gruppo – ovvia per un'associazione che coinvolge economisti di tutti i paesi dell'Unione – è di avere come riferimento una visione comunitaria dei problemi economici e sociali. Nel Rapporto di quest'anno un punto nodale è individuato nelle differenze economiche strutturali esistenti fra i paesi dell'Unione, in particolare fra quelli dell'euro-zona, differenze che, lungi dall'essersi riassorbite nei dieci e più anni di moneta unica, si sono accresciute e ora inasprite con la crisi; si sottolinea infatti che, per i paesi economicamente più deboli sia della periferia mediterranea che

* Consegnato il 16 febbraio 2013.

1 "UE: la crisi è più grave, il cambiamento più urgente" (www.sbilanciamoci.info/content/pdf/15952)

2 "La rotte di Europa, in due volumi: 1. L'economia; 2. La politica." (www.sbilanciamoci.info/content/pdf/13138)

3 "Una rete per un'altra politica economica" (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/alter/Una-rete-per-un-altra-politica-economica-15383)

di quella dell'Europa orientale e baltica, le difficoltà si sono aggravate con un netto peggioramento delle prospettive di crescita economica e di progresso civile. Siamo in presenza di un processo regressivo che le politiche europee, della Commissione europea e della Banca centrale europea, hanno inutilmente accentuato con la loro politica di austerità.

La strutturale debolezza produttiva dei paesi periferici che costituisce un fattore strutturale di debolezza politica dell'Unione e dell'euro-zona in particolare, è l'elemento che giustifica il giudizio nettamente negativo sulle politiche europee finora perseguite. Concentrandosi solo sul risanamento finanziario e subordinando a esso la crescita dell'occupazione e l'equilibrio sociale, un tale orientamento ha finito con l'aggravare le vere cause di tali squilibri, per cui, di fronte alle inevitabili difficoltà che l'appartenenza all'euro-zona crea ai paesi-membri più deboli, sembra porsi a questi ultimi solo l'alternativa secca tra l'accettare le pesanti conseguenze del risanamento imposto dalla Troika e il recedere dalla moneta unica. Nell'attuale dibattito di politica economica non sembra trovare il dovuto ascolto l'esigenza di porre radicalmente in discussione – cosa invece presente nell'EuroMemorandum – la strategia economica e sociale perseguita dall'attuale classe dirigente europea. Una rimessa in discussione degli obiettivi e degli strumenti adottati dalle attuali istituzioni politiche europee essenziale per rovesciare il segno di strategie che si contraddistinguono per un preoccupante deficit democratico.

Non mi pongo con questa nota il compito di ripercorrere la ricchezza di indicazioni fornite dal Rapporto sulla situazione in cui versa l'Unione europea, ma intendo limitarmi a riprendere – anche alla luce di quanto emerge nel corso dell'intenso dibattito sulla "Rotte d'Italia" che si sta sviluppando sul nostro sito – la questione di quale quadro europeo della politica economica potrebbe favorire il rilancio del nostro paese.⁴ Da questo più ristretto punto di vista, ritaglio tre questioni che, pur nella loro problematicità, sono cruciali per una strategia di politica economica europea alternativa: il senso dell'orizzonte europeo; i contenuti di una politica alternativa; le forme per rendere più democratico il processo decisionale europeo.

4 La presente nota affronta temi trattati dall'EuroMemorandum. I numerosi possibili riscontri mi costringono a un rinvio unico e generale a quel Rapporto per approfondimenti delle mie argomentazioni. Un'indicazione che costituisce peraltro il riconoscimento della contiguità di visione tra EuroMemo Group e Sbilanciamoci! nell'impostare l'analisi e le proposte di politica economica.

Rimanere o no nell'euro?

(Il nodo: scarsa competitività e alto debito) Vi sono posizioni, a destra e a sinistra, che attribuiscono all'euro, e alla Germania che ne condiziona la gestione, le difficoltà che incontrano i paesi dell'euro-zona economicamente più deboli. Si tratta di un'interpretazione che, per l'evidente fondamento economico che la sorregge, prospetta come soluzione inevitabile l'uscita di questi paesi dalla moneta unica. Trattandosi di problemi di natura strutturale, una tale soluzione rischia di confondere gli effetti con le cause e di non essere pertanto risolutiva.

I paesi in discorso presentano strutturalmente – anche se in combinazioni diverse per i diversi paesi – una scarsa o declinante competitività nei confronti delle produzioni estere e un pesante debito pubblico ritenuto non sostenibile dai mercati finanziari. Il combinarsi di questi due fattori è costitutiva della loro vulnerabilità dato che la debolezza delle condizioni produttive aumenta il rischio che in prospettiva non siano in grado di soddisfare gli impegni del servizio del debito (pubblico e privato); d'altra parte, un maggiore livello del rischio, traducendosi in un peggioramento delle condizioni di finanziamento del debito, aumenta gli oneri a carico degli enti pubblici e delle imprese peggiorando le prospettive produttive e della domanda. Il contesto esterno assume un ruolo particolarmente critico poiché qualsiasi shock, come lo è stata la crisi finanziaria di origine esterna, fa degenerare la situazione in un processo cumulativo di regressione economica e sociale.

(Uscire dall'euro-zona è una soluzione?) La questione di cosa potrebbe succedere a un paese che dovesse decidere di uscire dall'euro ripristinando la sua moneta nazionale – in un contesto di tassi di cambio fluttuanti con la moneta europea – ha ricevuto risposte decisamente opposte.⁵ Va premesso che non può mettersi in discussione che la partecipazione alla moneta unica generi difficoltà produttive per l'impossibilità di compensare con la svalutazione una situazione di scarsa competitività, così come si deve ammettere che sganciandosi dall'euro le condizioni finanziarie del paese possono peggiorare rapidamente per il maggior premio per il rischio richiesto sui titoli del paese per l'aumentata incertezza delle sue prospettive economiche che ne compromettono l'ordinato

5 Sull'euro come problema e non come tabù si veda Pitagora, *La fine di una moneta* (<http://www.sbilanciamoci.info/Sezioni/globi/La-fine-di-una-moneta-14384>) e Francesco Bogliacino, *Con l'euro, senza l'euro, contro l'euro?* (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/globi/Con-l-euro-senza-l-euro-contro-l-euro-14448)

risanamento finanziario (pubblico e privato). Pur condividendo le due implicazioni, le conclusioni cui si può giungere sono radicalmente diverse: a posizioni ottimistiche per cui la crescita produttiva sarebbe immediatamente rilanciata dalla maggior libertà nell'utilizzare politiche monetarie e valutarie, si contrappongono posizioni pessimistiche che mettono l'accento sull'aggravamento delle condizioni finanziarie che porterebbe il paese letteralmente alla catastrofe. Nelle due contrastanti argomentazioni gioca in maniera evidente il diverso peso attribuito a uno o all'altro dei due termini congiuntamente presenti nel processo cumulativo; mentre nel caso favorevole si esalta la possibilità che una soluzione alle difficoltà produttive riesca a contenere le sfavorevoli implicazioni finanziarie, nel caso sfavorevole si dà per acquisito che la rapidità e l'intensità con la quale queste si verificano sono tali da rendere irrilevante qualsiasi stimolo all'attività produttiva.

(Come gioca il contesto globale?) Valutare quale scelta – se rimanere o uscire dall'euro – sia la più appropriata, non può però avere come riferimento un contesto ristretto ai rapporti del paese con i soli membri dell'euro-zona. La valutazione deve tener conto del contesto più ampio di competizione globale (reale e finanziaria) quale fattore che condetermina la situazione presente e che condiziona quella futura. In effetti, dovendo comunque operare all'interno del contesto globale, il paese che incontra difficoltà competitive per rilanciare la sua crescita produttiva deve recuperare spazio sui mercati (europei e) internazionali e questo richiede una riduzione (reale) dei suoi costi produttivi. In altre parole, stante le esistenti condizioni produttive strutturali, il paese deve accettare sostanzialmente una svalutazione reale dei salari, per effetto dell'inflazione nel caso in cui esca dall'euro, per la riduzione dei salari nominali nel caso mantenga la moneta unica. Certamente i tempi e l'intensità della contrazione del salario reale sarà diversa se il sistema produttivo riesce a ridurre gli altri costi che gravano sulla produzione o se innova la qualità del prodotto; ma, trascurando per un momento queste alternative⁶, il fatto che in entrambe le situazioni si debba inevitabilmente accettare una prospettiva deflattiva dei salari. Ciò evidentemente non implica che le due diverse traiettorie siano le medesime per rapidità e per intensità sia per quanto riguarda l'evoluzione del

6 Pur con riferimento a un tema più ampio sono utili anche a questo riguardo le considerazioni di Paolo Palazzi, *La crescita, questa sconosciuta* (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/italie/La-crescita-questa-sconosciuta-16786)

prodotto e del reddito, sia soprattutto per quanto riguarda il conflitto sociale e settoriale che le accompagna. Su questi aspetti l'analisi non offre conclusioni definitive; esse non possono che essere molto incerte per i molti fattori che ne condizionano la dinamica. Si può comunque ritenere che – nelle attuali condizioni globali, incluso il regime di mobilità internazionale dei capitali – la situazione nel medio periodo non potrà essere molto diversa nei due casi: si tratta di subire la pressione a sottostare alle regole di mercato imposte dalla concorrenza globale o di adattarsi alla disciplina europea quale interpretazione della disciplina globale. Rimanendo all'interno degli attuali rapporti di forza europei e globali e degli obiettivi di competitività e crescita che da essi promanano, non sembra vi siano alternative alla svalutazione salariale: l'alternativa si riduce come e in quale compagnia si preferisce affrontare il vincolo esterno.

(Quale alternativa alla svalutazione salariale?) Il rifiuto di ammettere che sia il deperimento delle relazioni di lavoro a garantire da solo la flessibilità dell'intero sistema economico e a rilanciare il processo di crescita in condizioni di stabilità sociale impone di dover individuare una strategia di politica economica capace di intrecciare la difesa delle condizioni salariali e occupazionali con una politica che garantisca, nei tempi adeguati, di migliorare la competitività dell'apparato produttivo mantenendo sotto controllo la finanza pubblica. Individuare e perseguire una tale politica è comunque essenziale sia che il paese decida di rimanere o di abbandonare l'euro.

Se la questione si sposta sul contesto istituzionale internazionale che garantisce la più efficace realizzazione di una tale politica. Se si valuta che un modello che mira a creare condizioni strutturali di avanzi con l'estero attraverso la stagnazione salariale non può costituire una prospettiva soddisfacente né per i singoli paesi (nemmeno per quelli dell'area forte), né per l'Europa nel suo complesso, allora si può ritenere – e in questa direzione l'EuroMemorandum (cap. 4) non sembra avere dubbi – che le difficoltà economiche e le loro ricadute sociali che incontra il singolo paese possano essere meglio affrontate attraverso un'azione comune all'interno dell'Unione. La convinzione è che si possa meglio convogliare – a livello dell'intera area – una maggiore massa critica per realizzare quel cambiamento di indirizzo delle politiche europee che sole possono garantire prospettive di medio-lungo periodo di crescita più diffusa e di minore disugua-

glianze tra paesi e all'interno degli stessi.⁷ È questo il discrimine tra la scelta di un percorso che, uscendo dalla moneta unica, voglia contare sulle proprie forze disponendo di un governo solidamente deciso a riformare in senso progressivo economia e società e la scelta di un percorso altrettanto complesso che, rimanendo nell'euro, faccia leva sulla pressione comune delle forze intellettuali e dei movimenti sociali per modificare in senso più progressivo gli obiettivi, le politiche e le forme di governo dell'Unione.

Quale strategia alternativa all'attuale politica economica europea?

Se l'obiettivo è garantire una crescita dell'occupazione in un contesto di progresso sociale e di partecipazione democratica, la questione diviene l'individuazione di una politica economica che, per gli obiettivi che si pone, sia radicalmente diversa da quella sperimentata negli ultimi tempi.⁸ La partecipazione all'euro-zona non può essere una scelta incondizionata, ma va sostenuta se e solo se la sua strategia è volta ad avviare, anche a medio termine, a soluzione i problemi strutturali del paese – squilibri di bilancia commerciale e dei conti pubblici – senza che sia penalizzata una crescita occupazionale in un contesto di progresso sociale.⁹ Alle attuali riforme neoliberaliste – centrate sull'estensione delle relazioni di mercato all'intero sistema sociale attraverso il ridimensionamento dello stato, la privatizzazione di beni pubblici, l'erosione delle condizioni del lavoro – va contrapposto un altrettanto strutturale quadro plausibile di politica economica.

7 Si tratta di una posizione che Sbilanciamoci! ha elaborato nell'ampia discussione sulla "rotta d'Europa" (già citata alla nota 2) aperta da Rossana Rossanda nell'estate 2011, e che ha trovato negli incontri internazionali – presso il Parlamento europeo (www.sbilanciamoci.info/Another-road-for-Europe/Cinque-proposte-per-Un-altra-strada-per-l-Europa-14163) a Firenze 10 + 10 (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/alter/Una-rete-per-un-altra-politica-economica-15383) – una larga convergenza tra reti di esperti e di movimenti europei.

8 Una individuazione delle politiche auspicabili a livello europeo è stata proposta in Claudio Gnesutta, Mario Pianta, L'Italia nella rotta d'Europa (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/alter/L-Italia-nella-rotta-d-Europa-16315) come proposta per il dibattito su "La rotta d'Italia" sviluppatasi su www.sbilanciamoci.info/Sezioni/alter/La-rotta-d-Italia-16276.

9 Francesco Garibaldo, Gianni Rinaldini, Alla ricerca del nuovo paradigma (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/globi/Alla-ricerca-del-nuovo-paradigma-10807)

Rovesciare le politiche di austerità

(*Un diverso obiettivo*) In presenza di una crisi che si sta sempre più avvitando su sé stessa tanto da rinviare sempre più lontano nel tempo la stabilizzazione è urgente avviare la ridefinizione degli obiettivi e degli strumenti di politica economica tuttora fortemente ancorati a una visione che fa dell'austerità il suo punto cardine. Una tale politica, imposta e sostenuta dal neoconservatorismo europeo, fa affidamento sulla convinzione – trasmessa dal pensiero (accademico) neoliberale – che la riduzione della spesa pubblica avrebbe indotto nei soggetti privati aspettative così favorevoli da indurli ad aumentare la spesa per consumi e per investimenti a livelli tali da compensare l'effetto deflativo dovuto al ridimensionamento dell'intervento pubblico. Secondo tale aspettativa, austerità e crescita economica sarebbero risultate contemporaneamente compatibili; così non è avvenuto: l'incauto e fallimentare esperimento di questi economisti e politici si sta rivelando disastroso.¹⁰ È necessario rovesciare il segno di tale politica nella convinzione che non sia possibile trascurare la gestione della domanda anche quando l'obiettivo di più lungo periodo riguarda l'offerta, ovvero la ristrutturazione e il rafforzamento dell'apparato produttivo.

Le condizioni strutturali che rendono critica la posizione dei paesi “deboli” all'interno dell'area euro, e al più vasto livello globale, vanno affrontate e superate nei tempi adeguati. Non è possibile trascurare, a differenza di quanto avviene con le politiche di austerità, che il rilancio produttivo possa andare a scapito del benessere, intendendo con questo termine il perseguimento di condizioni di uguaglianza, sicurezza e solidarietà sociale. Non si tratta di negare l'esistenza dei vincoli che l'economia pone, ma di saperli gestire attuando tutte le iniziative che non solo operino per il loro allentamento ma che, in un'ottica di più lungo periodo, privilegino all'interno di questi vincoli, un processo che ponga l'equilibrio sociale come obiettivo e condizione del rilancio produttivo.¹¹

¹⁰ È noto come il Fondo monetario internazionale abbia riconosciuto, come errore analitico, che le sue previsioni sottovalutavano gli effetti recessivi del contenimento della spesa pubblica, Mario Pianta, Economia europea, sono pessime quelle previsioni (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/globi/Economia-europea-sono-pessime-quelle-previsioni-16018), ammissione che costituisce un'esplicita condanna delle politiche di austerità condotte in Europa. Uno sviluppo dell'analisi critica dei “moltiplicatori” dell'Fmi è in Sergio Bruno, Il bilancio espansivo che serve all'Europa (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/globi/Il-bilancio-espansivo-che-serve-all-Europa-16614).

¹¹ Felice Roberto Pizzuti, Cambiare l'agenda, scegliere le priorità (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/alter/Cambiare-l-agenda-scegliere-le-priorita-16332)

(*Il lavoro quale riferimento strategico*) Per risultare alternativa, qualsiasi politica europea deve porre il lavoro al centro dei suoi intenti, obiettivo che non per caso è oggetto prioritario degli attacchi di tutti i conservatorismi.¹² Garantire livelli elevati dell'occupazione non è solo una meta cruciale in quanto condizione per la sopravvivenza materiale, ma è anche, e soprattutto, un obiettivo fondamentale per un progresso sociale e civile fondato sull'inclusione sociale e sulla salvaguardia della dignità personale.¹³

Perseguire un obiettivo occupazionale nel rispetto dei diritti dei lavoratori è il modo per promuovere la ricerca da parte del sistema produttivo di quelle condizioni tecnologiche e organizzative compatibili con date condizioni di lavoro. Per quanto oggi appaia difficile solo il pensare a una società in termini di un *wage standard* keynesiano, è questione fondamentale la definizione, a livello europeo, di un “pavimento” alla caduta del salario reale.¹⁴ L'obiettivo politico è di evitare che il contenuto recessivo delle politiche europee (incluse le riforme di ristrutturazione del “mercato del lavoro”) si traduca, attraverso una deleteria competizione tra lavoratori – di diversi settori e imprese all'interno di un paese, sia di aree diverse all'interno dell'Europa – a una contrazione indefinita del salario reale e quindi delle condizioni di vita delle persone.

Una “norma salariale” a livello europeo (ovviamente né immediatamente unica, né immutabile nel tempo) è strumento fondamentale di una politica dei redditi. Dovendo riguardare il salario reale essa va affiancata anche da una “norma di welfare” quale garanzia di livelli minimali di sicurezza delle condizioni di vita individuali.¹⁵ Si tratta di un obiettivo di civiltà che dovrebbe essere un punto fermo della politica europea, anche se si deve essere consapevoli dell'accortezza con la quale tali “norme” vanno gestite per le rigidità che intro-

¹² L'alternativa tra proprietà e lavoro appare nel dibattito corrente di politica economica tutto spostato sul primo termine come ricorda Roberta Carlini, La casa al centro, i giovani al margine (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/italie/La-casa-al-centro-i-giovani-al-margine-16403)

¹³ Francesco Garibaldi, Recuperare imprese, creare lavoro (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/alter/Recuperare-imprese-creare-lavoro-16417). Sul tema del lavoro in Italia e in Europa Sbilanciamoci! ha prodotto i due sbilibri, Il lavoro in Italia. Dal precariato alla riforma Fornero (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/alter/Il-lavoro-in-Italia-13692) e Il lavoro in Europa (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/globi/Il-lavoro-in-Europa-13922).

¹⁴ Claudio Gnesutta, Una norma distributiva per l'Europa che verrà (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/alter/Una-norma-distributiva-per-l-Europa-che-verra-15397)

¹⁵ In questa direzione si muove anche il sindacato metalmeccanico tedesco con la richiesta di un wage coordination e di una social progress clause; IG Metall Executive Board, Change of course for European solidarity (www.igmetall.de/cps/rde/xbcr/SID-7F751C20-49A94F2D/internet/docs_ig_metall_xcms_193153_2.pdf)

ducono sia nei salari che nella spesa pubblica, le quali possono riflettersi in maniera diversa sulle condizioni produttive dei diversi paesi-membri.

Considerato infine che la dinamica della domanda accompagnata dalla pressione al continuo aumento della produttività del lavoro è alla base dell'attuale "crescita a scarso contenuto occupazionale" sono necessarie iniziative sulla durata della settimana lavorativa individuale per assorbire gli elevati livelli della disoccupazione e per non lasciare in mano alle imprese la gestione della massa di lavoro eccedente attraverso l'espansione delle forme precarie del lavoro.¹⁶ È importante intervenire per limitare la possibilità delle imprese di sfruttare le differenti condizioni di debolezza che si registrano tra le diverse fasce di lavoratori, poiché questo loro vantaggio, pur non avendo rilevanti effetti sull'ampliamento dell'occupazione, produce, come indica la stessa evoluzione salariale in Germania, una contrazione della massa salariale che è alla base della polarizzazione dei redditi verso i livelli più elevati.¹⁷

(Una politica europea dei settori produttivi) Una politica economica alternativa all'austerità che ponga al proprio centro le condizioni del lavoro deve necessariamente ridefinire rispetto ad esso i propri strumenti. Le politiche europee hanno fatto finora affidamento sulle forze di mercato per determinare la distribuzione dell'attività produttiva all'interno dell'Unione con l'effetto di avviare un processo di deindustrializzazione in diverse regioni dell'area. Il processo con cui si è realizzato il mercato interno si è rivelato uno strumento di pressione che ha indotto molte realtà produttive locali, laddove "arretrate", a chiudere per l'impossibilità di adattarsi alle condizioni di costo fissate dalla filiera produttiva europea e internazionale. Di fronte alle perdite di produzione e di occupazione potenziale, e allo sperpero spesso irrecuperabile di competenze, è essenziale per le singole aree proteggere il proprio assetto produttivo quale base della propria tenuta economica e sociale.

Va pertanto valorizzata una politica industriale pro-attiva a livello europeo, attualmente del tutto assente nei programmi dell'Unione, per favorire l'estensione e il radicamento dell'assetto produttivo nei settori e nelle regioni

¹⁶ È una posizione espressa esplicitamente nel testo di EuroMemo qui tradotto quando tratta il tema di "promuovere la piena occupazione e la stabilità finanziaria".

¹⁷ Sergio Bruno, Il bilancio espansivo che serve all'Europa (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/globi/Il-bilancio-espansivo-che-serve-all-Europa-16614) ricorda che "i posti di lavoro non vengono creati né da una maggiore produttività né da una maggiore flessibilità ma da una più estesa capacità produttiva cui corrispondano possibilità di vendita più estese".

meno favorite.¹⁸ Un intervento che non si limiti alle pur importanti condizioni infrastrutturali e a quelle di contorno di formazione delle capacità tecniche e professionali nonché all'incentivazione della ricerca, ma miri a promuovere più direttamente, e in un'ottica europea, il rafforzamento delle attività produttive (nell'agricoltura, nell'industria, nei terziari) per accrescere la loro competitività con forme di assistenza all'innovazione tecnologica e organizzativa al fine di migliorare la qualità dei processi e dei prodotti in un orientamento compatibile con la sostenibilità ambientale (green economy, risparmio energetico ecc).¹⁹ In altre parole, meno mercato del lavoro e più politica industriale.

Per essere credibile e incisiva, un indirizzo di politica industriale così impegnativo deve naturalmente disporre di risorse adeguate. Esse dovrebbero provenire da un bilancio pubblico dell'Unione che, a differenza di quanto deciso recentemente, dovrebbe accrescere di molto il suo peso attuale (circa l'1% del Pil europeo) per sostenere il maggior trasferimento di risorse dalle regioni più ricche a quelle più povere.²⁰ Anche le emissioni dei futuri Project bonds nonché i finanziamenti della Banca Europea degli Investimenti andrebbero utilizzati in un consistente programma di rilancio produttivo nei paesi del Sud e dell'Est Europa che incontrano difficoltà di crescita industriale.

(Una politica di domanda per allentare la pressione recessiva, ...) Una politica diretta a ristrutturare l'offerta è necessaria ma non sufficiente per garantire l'obiettivo di un rilancio equilibrato dell'area nel suo insieme. I processi di ristrutturazione produttiva risultano ovviamente molto più penosi in condizioni di restrizione della domanda, come del resto si sta rivelando in presenza delle politiche di austerità. L'idea che dalla "gelata" possa scaturire un assetto produttivo solido esprime il carattere darwiniano delle politiche conservatrici che trascurano

¹⁸ Sergio Bruno, Politiche industriali, aspettando l'Europa (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/alter/Politiche-industriali-aspettando-l-Europa-15936); Paolo Pini, Il salario di produttività nell'Agenda Monti (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/italie/Il-salario-di-produttivita-nell-Agenda-Monti-16105); Roberto Romano, La struttura che manca all'economia italiana (<http://www.sbilanciamoci.info/Sezioni/italie/La-struttura-che-manca-all-economia-italiana-16563>)

¹⁹ Gianni Silvestrini, Un Pil al verde. Che fare per l'ambiente (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/alter/Un-Pil-al-verde.-Che-fare-per-l-ambiente-16368); Sergio Andreis, Altre energie per cambiare il clima (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/alter/Altre-energie-per-cambiare-clima-16372)

²⁰ La realtà ha dimostrato che l'attuale soggetto di politica economica europea, il Consiglio, si muove in direzione drasticamente contraria con la decisione recente di riduzione del bilancio comunitario; Paolo Pini, Sette anni di austerità nei conti europei (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/globi/Sette-anni-di-austerita-nei-conti-europei-16831).

le conseguenze che una deindustrializzazione drastica e rapida ha sulla distruzione irreparabile di capitale umano e sociale. Per evitare una ristrutturazione produttiva di tale segno con i pesanti e prolungati riflessi occupazionali che ne possono conseguire, è necessaria una politica di sostegno della domanda aggregata per allentare il peso della contrazione degli sbocchi di mercato che graverebbe sui paesi con minori capacità competitive.

In particolare, in un'area, quale quella europea, in cui sono compresenti paesi in surplus e paesi in deficit di bilancia commerciale, una politica della domanda a livello europeo dovrebbe essere gestita, con un'ottica comunitaria, in maniera asimmetrica richiedendo ai paesi in surplus, e in particolare alla Germania, un'assunzione di responsabilità per evitare che le loro politiche interne producano, nell'attuale contesto istituzionale europeo, effetti recessivi sugli altri paesi. Una politica economica tedesca più espansiva genererebbe infatti una maggiore domanda estera per i paesi in deficit e, trainando la loro crescita, renderebbe meno pesante il processo di ristrutturazione produttiva cui sono impegnati, evitando di farli incorrere in ulteriori squilibri nei conti pubblici.²¹

Un clima più espansivo dell'intera politica economica europea avrebbe peraltro l'effetto di contribuire al tentativo degli Stati Uniti di evitare il pericolo di una ricaduta nella recessione mondiale e di mitigare l'eccesso di liquidità che aggrava lo squilibrio monetario internazionale. Una politica di domanda moderatamente espansiva avrebbe tra l'altro l'effetto, se sostenuta da una politica monetaria nella stessa direzione, di moderare il tasso di cambio dell'euro con il dollaro/renminbi; un effetto che controbilancerebbe la tendenza alla svalutazione delle valute delle principali aree economiche (dollaro, yen e renminbi). L'eventuale ridimensionamento della sopravvalutazione della moneta europea sarebbe positivo in quanto faciliterebbe la ripresa di competitività di prezzo dell'area senza comportare significative ricadute inflazionistiche; si tratta comunque di un processo da valutare attentamente per le possibili implicazioni che ne potrebbero derivare a livello della stabilità del sistema monetario internazionale.²²

21 Sulla possibilità e necessità di una diversa politica della domanda a livello europeo concorda anche il Rapporto "Independent Annual Growth Survey" (www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/media3/documents/4121_EN_iAGS_Report_version_finale.pdf), si vedano le osservazioni di Sergio Bruno, Il bilancio espansivo che serve all'Europa (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/globi/Il-bilancio-espansivo-che-serve-all-Europa-16614).

22 Sulla rilevanza del quadro monetario internazionale, Anna Carabelli, Mario Cedrini, Nel lungo periodo vince ancora Keynes (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/globi/Nel-lungo-periodo-vince-ancora-Keynes-14171)

(... *per facilitare la gestione del debito pubblico.*) L'espansione della domanda avrebbe effetti positivi anche per i conti pubblici. Non solo perché un clima più espansivo favorisce l'aumento delle entrate (non per l'aggravio delle aliquote, ma per l'espansione del reddito) e la riduzione delle spese relative ai sussidi per le minori perdite di occupazione dovute alla recessione, ma perché la più rapida crescita del reddito nominale riduce il rapporto debito pubblico/Pil. Se, come si sostiene, è questo parametro a determinare la pressione speculativa sui titoli pubblici, il minore peso degli oneri finanziari renderebbe più agevole riportare sotto controllo (nel medio periodo) i conti pubblici.

Una maggiore ripresa produttiva, sia essa sostenuta dalla domanda o da un aumento della competitività, risulta comunque insufficiente ad assorbire la massa di disoccupati, inoccupati e scoraggiati. Si rendono quindi necessarie politiche per creare occupazione aggiuntiva al fine di occupare i lavoratori strutturalmente esclusi dall'attività produttiva di mercato.²³ Oltre a intervenire sulla settimana lavorativa come si è già segnalato, occorre prevedere, attraverso forme pubbliche e mutualistiche, interventi significativi e sistematici per promuovere attività, anche non-di-mercato, al fine di provvedere beni comuni e servizi sociali.²⁴

Solo attraverso un impegno politico in grado di innovare profondamente l'agenda della politica economica europea è possibile che i benefici attesi dalla creazione del mercato unico siano più equamente distribuiti all'interno dell'Unione e sia garantita una più diffusa crescita dell'intera area della quale possano avvantaggiarsi anche i paesi attualmente in difficoltà.

Un ruolo non-recessivo del sistema finanziario

La linea alternativa di politica economica appena delineata implica un maggiore intervento pubblico a livello europeo in radicale e ovvia contrapposizione all'obiettivo di puro risanamento finanziario imposto dalla politica di austerità. Va rovesciata la subordinazione degli obiettivi di medio periodo diretti al rafforzamento delle condizioni produttive interne alla ricerca prioritaria di una solvibilità finanziaria vulnerabile a una speculazione dall'orizzonte

23 Roberta Carlini, Il giovane esercito di leva della grande recessione (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/globi/Il-giovane-esercito-di-leva-della-grande-recessione-15373)

24 Guido Ortona, Aumentare il numero dei dipendenti pubblici (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/italie/Aumentare-il-numero-dei-dipendenti-pubblici-16514)

limitato al breve periodo. Affinché l'instabilità finanziaria non intralci i percorsi di ristrutturazione produttiva in un contesto di stabilità sociale intrapresi dai paesi-membri, appare essenziale disporre di strutture istituzionali di salvaguardia finanziaria. A tale fine occorre sollecitare e sostenere tutte le iniziative dirette a riconvertire la finanza europea in uno strumento di supporto dei processi di rafforzamento produttivo dell'Unione. Ciò implica di provvedere, in un contesto finanziario solo momentaneamente stabilizzato, a tenere sotto controllo le condizioni di solvibilità delle banche onde evitare che l'emergere di eventuali dissesti non abbiano le ripercussioni devastanti a livello produttivo che sono scaturite dalla non risolta crisi finanziaria.²⁵ Inoltre, anche alla luce delle recenti esperienze sulla crisi dei debiti pubblici, appare decisivo procedere al consolidamento dei meccanismi finanziari europei faticosamente introdotti nell'ultimo anno e al riorientamento della gestione monetaria per mettere stabilmente al riparo le banche e le finanze pubbliche da possibili shock esterni.²⁶

(*Una politica che conosca il Fiscal compact*) Un progetto alternativo di politica economica che miri a contrastare l'ampliamento delle differenze produttive strutturali tra i paesi-membri in un contesto di sicurezza finanziaria richiede di ridefinire profondamente l'architettura monetaria e finanziaria europea in contrapposizione netta con la visione che ispira il Fiscal compact e le sue successive articolazioni.²⁷ Una revisione del "Trattato per la stabilità, il coordinamento e la governance", correntemente il "Fiscal Compact", è certamente il punto cruciale²⁸; esso va consensualmente reinterpretato in maniera da allentare la stretta recessiva che sta esercitando sull'intera economia europea. Ciò non significa sostenere forme di indisciplina finanziaria, ma individuare – come è ovvio interesse di governi che hanno a cuore il progresso civile della società – tutte le modalità atte a ridimensionare gli oneri finanziari a carico del bilancio pubblico che, rappresentando remunerazione di banche e rentier, vanno a scapito delle politiche sociali.

25 Vincenzo Comito, L'uomo del Monte e i suoi derivati (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/capitali/L-uomo-del-Monte-e-i-suoi-derivati-16496)

26 Paolo Pini, Cosa manca all'Europa per essere europea (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/italie/Cosa-manca-all-Europa-per-essere-europea-16425)

27 Felice Roberto Pizzuti, Quanto è monotono il tecnico Monti (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/italie/Quanto-e-monotono-il-tecnico-Monti-12497)

28 Un'analisi appropriata e approfondita del "Fiscal Compact" è contenuta nello sbilibrato n. 7: Economistes atterrés, Europa da slegare. Il Trattato impossibile, le politiche necessarie (www.sbilanciamoci.info/ebook/Europa-da-slegare.-Il-Trattato-impossibile-le-politiche-necessarie-15307)

L'impegno per una gestione meno recessiva del Fiscal Compact²⁹ richiede di mettere in discussione l'applicazione di quella norma che permette di derogare dai vincoli posti qualora si sia in presenza di una caduta del reddito al di sotto del livello "potenziale", ovvero che il "deficit strutturale" dei conti pubblici, cioè il deficit depurato dagli effetti del ciclo, non deve superare lo 0,5% del Pil.³⁰ Dato che il metodo correntemente adottato per determinare la produzione potenziale è tale da darne una valutazione costantemente prossima alla produzione effettiva, lo scarto ciclico risulta sistematicamente sottovalutato – il neoliberalismo sta anche nella rappresentazione quantitativa della realtà – imponendo di fatto (e di diritto, stante la costituzionalizzazione del bilancio in pareggio) ai governi una politica fiscale "neutrale" che nega loro qualsiasi intervento anticongiunturale a sostegno della domanda aggregata. Ciò si accompagna alla sollecitazione di varie forze conservatrici a ridurre il *volume* del debito pubblico attraverso avanzati di bilancio e privatizzazioni della proprietà pubblica, sorvolando sul fatto che il vero problema è quello di ridimensionare (nel tempo) il *peso del debito rispetto al Pil*, cosa che si può ottenere, con un maggiore benessere generale, con l'espansione della produzione e dell'occupazione.

Altro elemento fondamentale per il risanamento finanziario è l'intervento diretto a contrastare le forme di concorrenza fiscale sia interne che esterne all'area. È evidente che paradisi fiscali o analoghe legislazioni di elusione fiscale vanno contrastate per evitare che i redditi da capitale, per loro natura molto mobili, non siano favoriti rispetto agli altri redditi e che il loro migrare non produca "buchi" nei conti pubblici che si traducano inevitabilmente in ulteriori difficoltà a sostenere gli obiettivi di trasformazione qualitativa dell'attività produttiva e le garanzie di welfare essenziali al benessere collettivo.

(*Risettorizzare l'apparato finanziario*) Il necessario legame tra l'attività finanziaria e l'attività produttiva interna richiede una ridefinizione del ruolo del sistema finanziario europeo e un corrispondente riassetto sostenendo i tentativi di ri-regolamentazione che vengono avanzati a livello internazionale (applicazione del

29 Anche prescindendo dal fatto che viene contestata la sua validità giuridica in quanto viola i precedenti Trattati dell'Unione, Stefano Sylos Labini, Macro e micro. Le vie dell'intervento pubblico (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/italie/Macro-e-micro.-Le-vie-dell-intervento-pubblico-16604)

30 Economistes atterrés, Europa da slegare. Il Trattato impossibile, le politiche necessarie; Appendice 1 (www.sbilanciamoci.info/ebook/Europa-da-slegare.-Il-Trattato-impossibile-le-politiche-necessarie-15307)

Dodd Frank Act, Commissione Vickers, Rapporto Liikanen).³¹ L'esigenza di contenere da un lato le pressioni speculative esterne e di sostenere dall'altro lo sviluppo dell'apparato industriale interno richiede una maggiore separazione tra l'attività commerciale e quella finanziaria delle banche.³² Ciò può essere ottenuto anche all'interno degli accordi di Basilea, modificando i parametri di valutazione del rischio dell'attivo dei diversi istituti, accentuando sensibilmente i requisiti minimi di capitale richiesti in presenza di operazioni a carattere speculativo (quali le operazioni di cartolarizzazione collegate ai derivati) che superino determinate soglie, soprattutto se non sono scambiate su piattaforme pubbliche.³³ L'assetto finanziario risultante potrebbe rivelarsi meno pro-ciclico dell'attuale e, frenando la crescita del leverage, ridimensionerebbe il rischio sistemico e l'eventualità di futuri salvataggi bancari. Ridimensionando la fascia più rischiosa delle passività, quella delle banche di investimento, degli hedge funds e del private equity, potrebbe ampliarsi lo spazio per il finanziamento delle iniziative di politica industriale dove si incrociano politica finanziaria e politica della domanda e dove la finanza si ricongiunge con l'accumulazione produttiva.

La distinzione delle istituzioni finanziarie sulla base dell'intensità del rischio – che dovrebbe trovare espressione esplicita e pubblica in valutazioni di una società di rating europeo – avrebbe un riflesso sulle garanzie di cui godono i diversi titoli in caso di insolvenza degli istituti emittenti. L'Unione bancaria europea³⁴ recentemente costituita dovrebbe impegnarsi a garantire i depositi delle sole banche che certificano un basso rischio, mentre le passività degli altri istituti ne sarebbero esclusi, lasciando ai relativi manager e trader l'onere di rispondere di eventuali perdite. Dagli interventi di salvataggio sarebbero così esclusi quelli ritenuti a più elevato rischio – salva sempre la possibilità di perseguire i comportamenti fraudolenti – nella presunzione che, in un settore più segmentato e meno interconnesso, la loro insolvenza avrebbe limitati effetti di propagazione (eventuali titoli tossici

dovrebbero rimanere definitivamente a carico di chi li accetta, privati o istituti finanziari). Per gli altri l'intervento dovrebbe limitarsi a favorire il risanamento attraverso la concessione di prestiti da rimborsare a determinate scadenze e condizionati dalla presenza negli organi di amministrazione della banca con il compito di monitorare il processo di risanamento.

Per ridurre gli effetti destabilizzanti della speculazione è stata introdotta, per quanto su un'area ristretta dell'Unione, una tassa sulle transazioni finanziarie; essa va resa omogenea all'interno dei paesi che l'hanno adottata ed estesa ai flussi finanziari di qualsiasi tipo (inclusi i derivati).³⁵ Il fatto che pochi sono i paesi che ne hanno accettato l'istituzione, rende necessario accompagnarla da un'analoga imposta, sensibilmente più elevata, sulle transazioni che dovessero riguardare soggetti esterni all'area, in particolare quando siano collocati in paradisi fiscali; questi ultimi andrebbero aboliti se interni all'Unione o fiscalmente penalizzati se esterni.

(Proteggersi dalla pressione della finanza globale) Se l'Unione europea vuole essere un'area economicamente unitaria ha il compito di difendersi, e difendere ciascun stato-membro, dalla pressione finanziaria esterna. La destinazione dei fondi formatasi al suo interno non può subire supinamente una loro redistribuzione a livello mondiale sulla base di elevati rendimenti “speculativi” promessi dalle banche globali – di cui peraltro fanno parte anche le grandi banche europee – che non possono che rivelarsi alla lunga insostenibili.³⁶ In un tale contesto, non solo i capitali interni vengono distorti da più appropriati utilizzi interni, ma le difficoltà che investono le banche e gli istituti finanziari interni quando i rischi si traducono in perdite richiedono interventi di salvataggio a carico del contribuente interno.³⁷ Proporsi di innovare profondamente l'architettura istituzionale della finanza europea in questa direzione è una necessità urgente e cruciale nell'attuale fase economica.³⁸

31 Vincenzo Comito, Finanza globale. Sta cambiando qualcosa? (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/globi/Finanza-globale-sta-cambiando-qualcosa-16613)

32 Agenor, Volcker e il buonsenso perduto (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/alter/Volcker-e-il-buonsenso-perduto-13851)

33 I derivati sono una pratica pericolosa non solo per le banche ma anche per gli enti pubblici, Andrea Baranes, I giudici e i derivati.160 miliardi nei conti pubblici (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/capitali/I-giudici-e-i-derivati.-160-miliardi-nei-conti-pubblici-16834)

34 Vincenzo Comito, Banche, cronaca di un anno difficile (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/capitali/Banche-cronache-di-un-anno-difficile-16073)

35 Andrea Baranes, Tassare la finanza, l'Europa si muove (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/capitali/Tassare-la-finanza-l-Europa-ora-si-muove-15153)

36 Claudio Gnesutta, Finanza e capitalismo. Che cosa è cambiato (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/capitali/Finanza-e-capitalismo.-Che-cosa-e-cambiato-16028)

37 Come attesta la recente vicenda del Monte dei Paschi di Siena, correttamente collocata nel suo più ampio contesto da Andrea Baranes, Debiti e derivati, la mela marcia sta nella finanza (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/capitali/Debiti-e-derivati-la-mela-marcia-sta-nella-finanza-16559)

38 Un quadro generale sulle linee di riforma della finanza è fornito da Vincenzo Comito, Cosa fare della finanza, e perché nessuno lo fa (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/alter/Cosa-fare-della-finanza-e-perche-nessuno-lo-fa-15334)

Una prospettiva di mutualizzazione del debito, in un contesto di fiducia e di controllo reciproco, è la direzione verso la quale la politica europea deve muoversi con una forte e convinta iniziativa per portare a efficacia il progetto di costituzione del Fondo di Salvataggio Europeo come meccanismo di stabilizzazione dei debiti pubblici. Esso eviterebbe le difficoltà pubbliche e bancarie, ampiamente sperimentate nei paesi periferici, legate ai movimenti finanziari interni all'area; non va dimenticato che nei momenti di espansione i rilevanti flussi di fondi dai paesi centrali hanno indotto nei paesi periferici le bolle immobiliari e quelle del consumo a credito per poi ritrarsi rapidamente al manifestarsi delle prime difficoltà mettendo in crisi gli istituti bancari locali al cui salvataggio ha dovuto poi concorrere il bilancio pubblico nazionale. Non appare pertanto impropria l'emissione di Stability bond funzionali alla mutualizzazione dei debiti pubblici, accompagnata naturalmente da un monitoraggio comunitario sul percorso di risanamento che ne valuti la sostenibilità nel tempo. A questo riguardo, va valutata positivamente la posizione espressa dalla Banca centrale europea di voler salvare l'euro "con ogni mezzo necessario" e quindi di essere disposta a sostenere sul mercato secondario i titoli di stato dei paesi in difficoltà; non è positivo l'aver invece condizionato il suo supporto all'accettazione da parte dei paesi degli attuali programmi di politiche di risanamento concordati con il Meccanismo europeo di stabilità (il fondo "salva-stati") dato il carattere regressivo delle attuali politiche europee. Il coordinamento fra politica monetaria e politica fiscale è ottima cosa; meno condivisibile è l'orientamento recessivo che tale coordinamento mostra di privilegiare nell'attuale fase di politica economica.³⁹

La permanenza di una visione della politica economica europea centrata sull'austerità è il segno evidente che l'Unione nella sua attuale dirigenza non è intenzionata a contrastare le crescenti disparità economiche al suo interno. In mancanza di un suo cambio di indirizzo, una parte consistente dell'eurozona sarebbe soggetta a un lungo processo di deflazione sociale che renderebbe drammatica la scelta tra la partecipazione all'euro e all'Europa e il recupero di una prospettiva di crescita e di benessere. Il non proporsi come obiettivo cruciale un più equilibrato processo di crescita economica e un più diffuso progresso sociale può rendere difficile garantire la permanenza, in un quadro democratico, dei paesi periferici nell'euro-zona.

³⁹ Agenor, Modello Fed. La lezione americana (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/globi/Modello-Fed.-La-lezione-americana-16826)

Perchè ridemocratizzare la politica economica è una condizione inderogabile?

In una situazione di prolungata prevedibile depressione economica, diviene urgente ridefinire gli attuali obiettivi e strumenti di politica economica consacrati all'austerità. D'altra parte, nell'attuale situazione, una politica economica che voglia sostenere occupazione e salari, garantire livelli più diffusi di benessere, di avviare un new deal verde, di affrontare le necessarie trasformazioni infrastrutturali, ovvero che miri a un risanamento finanziario e a un rilancio produttivo compatibile con il progresso civile e sociale richiede gioco forza di essere presente in maniera diversa a livello europeo, compartecipi di un destino comune. Una presenza che non sia solo per farsi dire quello che i governi nazionali devono fare, ma per dire cosa l'Europa dovrebbe fare.

Una politica economica che si proponga lo sviluppo e la tenuta dell'Unione non può che porre al proprio centro una crescita socialmente più equilibrata di tutti i paesi-membri. È un obiettivo che risulta incompatibile con la visione neoconservatrice profondamente radicata nella classe dirigente europea, diffusa peraltro nel corpo sociale, che vede nella politica di austerità lo strumento per introdurre maggiore disciplina fiscale e salariale da perseguire indipendentemente da ogni considerazione sulle condizioni strutturali dei diversi paesi e sugli eventi finanziari alla base della crisi. Che tale politica comporti il superamento dei modelli sociali nazionali in nome della preminenza delle regole di mercato fa ormai parte delle dichiarazioni pubbliche; esse esprimono una prospettiva che considera del tutto secondarie sia le ricadute sociali che ne conseguono, sia le pericolose implicazioni che esse hanno per la democrazia. A quest'ultimo riguardo, si deve osservare come, per il protrarsi di vincoli finanziari troppo stringenti, sia precluso alla classe politica qualsiasi governo degli equilibri sociali e quindi essa appaia subalterna agli obiettivi di ristrutturazione economica e sociale giustificando le spinte populiste e nazionaliste che contestano la stessa legittimità dell'Unione europea.

La contrapposizione tra i due orientamenti di politica economica (e sociale) è radicale. Si esprimono in essi due visioni alternative della società e quindi due linee diverse di sviluppo delle istituzioni politiche. Se da un lato è centrale il lavoro come fattore sociale di integrazione e di eguaglianza di opportunità in un'Europa socialmente equilibrata tra i paesi-membri, dall'altro è centrale la

disciplina fiscale e salariale per una società europea ordinata in senso neoconservatrice – neo-liberista o neo-ordoliberalista non ha importanza – che delega all'economia il potere di autoregolazione sociale. Si tratta di due modelli diversi di “riformare” la società attraverso un processo di trasformazione “costituzionale” in quanto diretto a ridefinire la disponibilità dei diritti individuali e collettivi e quindi a prefigurare forme diverse di democrazia.⁴⁰

Se l'omogeneità tra visione di società a cui tendere, gestione delle istituzioni, orientamento culturale che caratterizza in larga misura la classe dirigente europea, ampiamente trasversale alle nazioni, è un indice della sua omogeneità politica, non è difficile riconoscere che, nei fatti, esiste già un'unità politica nell'Unione europea fondata, appunto, sul prevalere delle esigenze dell'economia e della finanza sui bisogni della società. Un'unità politica molto lontana da quella dei diritti universalistici auspicata da un'Europa fedele ai suoi ideali di civiltà.

Il modo di uscire da questa crisi delineata dal Rapporto dell'EuroMemo Group e in larga parte ripercorso nelle pagine che precedono non può allora fondarsi solo sull'elaborazione di un concreto progetto alternativo, ma deve essere in grado di fare i conti anche con il fatto che la gestione, e quindi il funzionamento delle istituzioni che contano, sono saldamente in mano a una classe dirigente europea sovranazionale che, da tempo, ha trovato il suo punto di aggregazione nella definizione degli obiettivi e nella gestione delle istituzioni in senso neoconservatrice. Non a caso nel riferimento alle ricadute politiche delle politiche dell'austerità si è fatto cenno alle implicazioni hanno per le forme di democrazia. Esse sono coerenti con lo strutturarsi di una democrazia “tecnocratica” (i termini sono consapevolmente contraddittoria) nella quale istituzioni “neutrali” sono deputate a garantire i valori ritenuti fondanti della società – l'individualismo proprietario, il merito astratto, l'accettazione della gerarchia e dei rapporti di forza economici – come fatti del tutto naturali. Risulta allora evidente che in gioco non sono delle alternative “tecniche”, ma il senso di una democrazia “democratica” che, senza rinunciare ad affrontare gli inevitabili vincoli economici, pone come prioritaria della sua azione l'occupazione dignitosa e la giustizia sociale con i correlati di protezione sociale universale, quale

fondamento delle libertà e del benessere individuale e collettivo. Si comprende anche che, per quanto abbia riflessi nazionali, il conflitto tra queste due visioni contrastanti non è pienamente risolvibile a livello di singolo paese; per avere una qualche incidenza, anche a livello nazionale, non può che svilupparsi sul terreno, quello europeo, imposto dall'attuale potere.

Vi è un altro terreno che può rendere infruttuosa una proposta alternativa se si rimane confinati alla dimensione nazionale, quello dell'egemonia culturale che permette all'attuale classe dirigente europea di definire quali sono i problemi cogenti e di indicarne le necessarie soluzioni trovando ampio ascolto e accoglimenti in strati maggioritari della popolazione (europea). Realizzare una politica che rifiuti la visione egemone richiede di essere in grado di smontare e superare i pesanti condizionamenti che essa esercita, anche con il sostegno dei media (e nell'accademia)⁴¹, nel sostenere il convincimento diffuso dell'inattuabilità di qualsiasi progetto che non sia conforme al suo dettato. La contestazione dell'egemonia neoliberista in un solo paese non è una risposta adeguata al problema; la critica va condotta in un'area più ampia per trasformare il “senso comune”, anche di una sinistra continentale che da lungo tempo ha fatto propri gli obiettivi e gli strumenti del conservatorismo europeo e globale, in modo che i risultati all'interno siano sostenuti, e non avversati, dalle elaborazioni che avvengono nel resto dell'Europa..

È con questo corposo orientamento che deve avvenire il confronto. Non è sufficiente fornire un quadro di proposte alternative dettagliate se non esiste un apparato istituzionale che le sappia e le intenda adottare; così come non è sufficiente disporre di adeguate procedure di governance se esse non trovano l'impegno politico sugli obiettivi da realizzare. Ma un tale impegno dipende dalla visione della realtà esistente e del futuro che si vuole costruire. Un radicale cambiamento di rotta della politica europea richiede l'affermarsi di una visione collettiva e diffusa che ritenga prioritari per il bene individuale e collettivo i temi dell'occupazione dignitosa e della giustizia sociale poiché solo da una convinzione diffusa della loro importanza può scaturire la spinta alla trasformazione degli indirizzi di politica economica e alla costruzione di adeguate istituzioni per implementarla.

40 Francesco Bogliacino, *Egemonia al centro, declino in periferia* (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/alter/Egemonia-al-centro-declino-in-periferia-16356)

41 È facile rilevare come una classe di economisti formati alle idee neoliberiste presso autorevoli università americane costituiscono un'ampia fascia, culturalmente omogenea, dei funzionari operanti nella Troika (Fmi, Banca centrale europea, Commissione Europea).

La consapevolezza che qualsiasi prospettiva alternativa deve collocarsi a un livello sovranazionale non si giustifica solo perché lo richiede lo sviluppo economico e sociale più equilibrato dei paesi-membri, ma soprattutto perché questo è il livello al quale opera l'attuale classe dirigente europea. Con riferimento a questo orientamento si può apprezzare il valore che assume il Rapporto qui pubblicato e il suo proposito di stabilire un collegamento con movimenti e intellettualità dell'intera Europa per sostenere e diffondere la percezione che una diversa politica economica e sociale a livello dell'intera Europa è decisiva per la civiltà del nostro vecchio continente. Si tratta di attivare intelligenza e impegno delle forze politiche e dei movimenti che, a livello europeo, condividono la prospettiva di allargare, attraverso una concreta discussione critica, la partecipazione alla definizione di questo possibile futuro.⁴² Non è un tema che riguardi solo i paesi periferici, ma anche il "core" dell'Europa se si assume che superare la subordinazione e passivizzazione dei più alla disciplina del mercato è il passaggio necessario per rovesciare la visione culturale e politica che regge l'attuale governo dell'Europa. Pur nella coscienza degli sfavorevoli rapporti di forza e del lungo percorso che esso richiede⁴³, è indispensabile proseguire nell'impegno a scala europea, con un forte investimento politico e diplomatico, con una forte richiesta di democratizzazione delle decisioni, di ridimensionamento del potere ottenuto dalla Germania, con la costruzione di alleanze tra i paesi della periferia europea.⁴⁴ Il respiro europeo, presente anche nell'attuale impegno di Sbilanciamoci! sulla "Rotta d'Italia, deve essere una costante della riflessione che riconosce nell'intero spazio europeo il livello più appropriato per rilanciare utilmente i principi di partecipazione democratica, giustizia sociale e sostenibilità ambientale.

42 Donatella Della Porta, Una società civile senza protesta (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/italie/Una-societa-civile-senza-protosta-16682)

43 Sergio Bruno, Il bilancio espansivo che serve all'Europa (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/globali/Il-bilancio-espansivo-che-serve-all-Europa-16614).

44 Claudio Gnesutta, Mario Pianta, L'Italia nella rotta d'Europa (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/alter/L-Italia-nella-rotta-d-Europa-16315)

Pubblicazioni di Sbilanciamoci! 2011-2012

IX rapporto Quars, indice di qualità regionale dello sviluppo. Presentato in occasione di "Oltre la crisi" cicli di seminari organizzati dalla Scuola del Sociale della Provincia di Roma

Come si vive in Piemonte? L'atlante del benessere della regione Piemonte Rapporto di ricerca

Finanza da legare. Manifesto degli economisti sgoменти

Rapporto di ricerca sugli indicatori di benessere nella Provincia di Roma, realizzato in collaborazione con Provinciattiva

Gruppo Marcegaglia. Un'analisi critica, ricerca svolta da Vincenzo Comito in collaborazione con la Fiom della Lombardia, edito dalle edizioni dell'Asino

Rapporto Sbilanciamoci! 2012, XIII rapporto

Democrazia al lavoro. Supplemento al quotidiano il manifesto

Gli effetti del decreto salvaItalia di Monti su Roma e sul Lazio. Dossier a cura di Sbilanciamoci e della Cgil di Roma e del Lazio

Tutto quello che dovrete sapere sul cacciabombardiere F-35 e la Difesa non vi dice. Dossier a cura di Sbilanciamoci!, Tavola della pace e la Rete Italiana per il Disarmo

Oltre l'aiuto, VII edizione del Libro bianco sulle politiche pubbliche di cooperazione allo sviluppo in Italia

Grosso guaio a Mirafiori, inserto speciale del manifesto, a cura della redazione del quotidiano e della Campagna Sbilanciamoci!

Come si vive nel Lazio. L'Atlante del benessere della Regione Lazio. Quab 2010-2011

Rapporto Sbilanciamoci! 2011 Come usare la spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente. All'interno l'inserto Open Budget Index per l'Italia



Piano Giovani, 10 proposte – dalla scuola al lavoro, dalla previdenza alla casa – per affrontare il tema della drammatica condizione giovanile nel nostro paese.

Libro nero sul welfare italiano Sbilanciamoci! con la Campagna Nazionale "I diritti alzano la voce"

Dopo la crisi. Proposte per un'economia sostenibile

La rotta d'Europa. 1. L'economia; 2. La politica a cura di Rossana Rossanda e Mario Pianta

Il lavoro in Italia. Dal precariato alla riforma Fornero a cura di Guglielmo Ragozzino e Matteo Lucchese

Il lavoro in Europa. Le politiche per uscire dalla crisi a cura di David Coats, ed. it. a cura di Giuliano Battiston e Matteo Lucchese, prefazione di Joseph Stiglitz

Economia a mano armata. Libro bianco sulle spese militari a cura Sbilanciamoci!

Rapporto Sbilanciamoci! 2013. Come usare la spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente

I nuovi grandi. Cina, India, Brasile, Russia di Vincenzo Comito

Europa da slegare Rapporto degli Economisti sgomenti francesi

www.sbilanciamoci.org

www.sbilanciamoci.info

L'austerità da rovesciare.
Le proposte per un'altra politica europea.
L'edizione italiana del 15° rapporto
EuroMemorandum



Sbilanciamoci! (www.sbilanciamoci.org) è una campagna per alternative nelle politiche economiche, sociali e ambientali che raccoglie 46 associazioni.

Sbilanciamoci.info (www.sbilanciamoci.info) è un webmagazine di informazione economica e cura la serie di sbilibri.

Lunaria (www.lunaria.org) sostiene le attività di Sbilanciamoci!

Questo e-book può essere scaricato gratuitamente dal sito www.sbilanciamoci.info/ebook