

EuroMemoGroup



Quale futuro per l'Unione Europea?

Stagnazione e polarizzazione,
o nuove basi?

sbilibri 11 | www.sbilanciamoci.info/ebook | marzo 2015

EuroMemoGroup

Quale futuro per l'Unione Europea?

Stagnazione e polarizzazione,
o nuove basi?

EuroMemorandum 2015

Edizione italiana a cura di Sbilanciamoci.info

Edizione italiana del rapporto

EuroMemorandum 2015

Quale futuro per l'Unione Europea?

Stagnazione e polarizzazione, o nuove basi?

www.euromemo.eu/euromemorandum/euromemorandum_2015/index.html

Traduzione: Alessandro Castiello d'Antonio, Armanda Cetrulo,
Monica Di Sisto, Samuele Lo Piano, Matteo Lucchese

Revisione: Angelo Marano

sbilibri 11, marzo 2015

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 2015

Indice

7	Sintesi del Rapporto
13	Introduzione
16	1. Le politiche macroeconomiche e le alternative alla stagnazione
	1.1 'La ripresa è debole, fragile e non uniforme'
	1.2 Le politiche UE intrappolate in teorie sbagliate e istituzioni scadenti
	1.3 Politiche macroeconomiche alternative
25	2. La finanza e la crisi dell'euro
	2.1 Attuali sviluppi
	2.2 Fragilità finanziaria ed efficacia delle politiche
	2.3 Proposte alternative
34	3. La politica industriale e l'evoluzione dell'economia
	3.1 Un declino non uniforme della produzione
	3.2 La riscoperta della politica industriale?
	3.3 Una nuova politica industriale per l'Europa
43	4. La politica sociale e la lotta alla disuguaglianza
	4.1 L'ampliamento delle disuguaglianze in Europa
	4.2 Disuguaglianze di genere nella crisi
	4.3 Il bisogno di una risposta efficace a povertà e disuguaglianza
53	5. Le politiche sul commercio e gli investimenti internazionali il Trattato transatlantico sul commercio e gli investimenti (TTIP)
	5.1 Gli sviluppi recenti: crescono le proteste
	5.2 La critica alle politiche ufficiali: benefici minimi, sostanziali rischi collaterali
	5.3 Alternative: un'agenda commerciale europea centrata sulla democrazia e la cooperazione
65	6. Le politiche di vicinato dell'Unione Europea
	6.1 Allargamento della sfera d'influenza
	6.2 Gli accordi di associazione aggravano l'asimmetria delle relazioni
	6.3 La necessità di diverse politiche di vicinato

Questo Euromemorandum deriva dai dibattiti e dalle relazioni presentate al 20th Workshop on Alternative Economic Policy in Europe, organizzato dall'EuroMemo Group, tenutosi dal 25 al 27 settembre 2014 a Roma. Il testo si basa sui contributi scritti di Marija Bartl, Joachim Becker, Riccardo Bellofiore, Gabriel Siles Brügge, Marcella Corsi, Judith Dellheim, Trevor Evans, Rodrigo Fernandez, Marica Frangakis, Carlo Giannone, John Grahl, Giulio Guarini, Peter Herrmann, Jeremy Leaman, Jacques Mazier, Mahmood Messkoub, Pascal Petit, Mario Pianta, Dominique Plihon, Oliver Prausmüller, Werner Raza, Malcolm Sawyer, Catherine Sifakis, Achim Truger e Frieder Otto Wolf.

Referenti del comitato direttivo dell'Euromemo Group:

Marija Bartl, Amsterdam M.Bartl@uva.nl; **Joachim Becker**, Vienna Joachim.Becker@wu.ac.at; **Marcella Corsi**, Rome marcella.corsi@uniroma1.it; **Włodzimierz Dymarski**, Poznan wlodzimierz.dymarski@ue.poznan.pl; **Trevor Evans**, Berlin evans@hwr-berlin.de; **Marica Frangakis**, Athens frangaki@otenet.gr; **John Grahl**, London j.grahl@mdx.ac.uk; **Peter Herrmann**, Rome herrmann@esosc.eu; **Jeremy Leaman**, Loughborough J.Leaman@lboro.ac.uk; **Jacques Mazier**, Paris mazier@univ-paris13.fr; **Mahmood Messkoub**, De Hague messkoub@iss.nl; **Ronan O'Brien**, Brussels ronanob@skynet.be; **Werner Raza**, Vienna w.raza@oefse.at; **Catherine Sifakis**, Grenoble catherine.sifakis@upmf-grenoble.fr; **Achim Truger**, Berlin achim.truger@hwr-berlin.de.

Sintesi del Rapporto

1. Le politiche macroeconomiche e le alternative alla stagnazione

Le previsioni di ripresa economica nel 2014 in Europa non si sono avverate e la UE si trova a fronteggiare prospettive di un lungo periodo di crescita bassa, alta disoccupazione e, nel migliore dei casi, minimi aumenti dei redditi reali. Anche se la produzione ha smesso di calare nella maggior parte dei paesi, negli stati membri meridionali e in molti di quelli orientali rimane molto al di sotto del livello raggiunto nel 2008. Nonostante la richiesta di maggiore flessibilità di bilancio da parte di alcuni governi, le autorità europee insistono nel perseguire rigidamente politiche fortemente restrittive. Invece dell'ossessione per il raggiungimento del pareggio di bilancio, servirebbe una espansione fiscale coordinata, focalizzata sull'aumento dell'occupazione mediante la promozione di investimenti ecocompatibili e la fine dell'attacco alla spesa sociale.

La moneta unica dovrebbe essere integrata da un'incisiva politica fiscale federale, in grado di ammortizzare gli effetti dei periodi di contrazione dell'attività economica a livello federale, nazionale e regionale e di permettere trasferimenti significativi dalle regioni più ricche a quelle più povere. Questa politica fiscale federale si dovrebbe basare su un sistema di tassazione progressivo, integrato dallo sviluppo di un sistema europeo di assicurazione contro la disoccupazione. Si dovrebbe introdurre una tassa su tutte le transazioni finanziarie, insieme a una tassazione uniforme sulle imprese, che ponga fine alla gara al ribasso delle aliquote da parte degli stati, che competono per attirare investimenti esteri. Allo stesso tempo, si dovrebbero rigorosamente proibire i centri finanziari off-shore, per evitare l'evasione fiscale a livello internazionale.

La diminuzione dei disavanzi delle partite correnti è stata ottenuta attraverso politiche deflazionistiche, che hanno ridotto le importazioni dei paesi in deficit. In futuro, la responsabilità di eliminare tali disavanzi dovrà essere condivisa tra i paesi in surplus, che dovranno espandere la loro domanda, e quelli in deficit, che dovranno investire nei settori di esportazione. Le politiche europee regionali e strutturali dovrebbero essere rafforzate e allargate, in particolare attraverso un forte programma di investimenti pubblici e privati, finanziato dalla Banca Euro-

pea per gli Investimenti, concentrato specificatamente sui paesi in deficit e, più in generale, sugli stati con reddito più basso.

2. La finanza e la crisi dell'euro

Secondo il *Banking Structures Report* della BCE, le attività del settore finanziario europeo sono quasi raddoppiate nello scorso decennio, arrivando nel 2013 a raggiungere 57mila miliardi di euro, quasi sei volte il Pil dell'area euro. In più, l'espansione del sistema bancario ombra – una rete di intermediari del credito che coinvolge soggetti e attività al di fuori del sistema bancario regolare, interagendo tra diverse giurisdizioni – ha superato quello del resto del settore finanziario. Nonostante le riforme del sistema finanziario europeo perseguite a partire dal 2009, esso non è stato trasformato radicalmente. Rimane, infatti, caratterizzato da grandi soggetti, troppo grandi per fallire, e basato su banche generaliste, che svolgono attività di banca d'investimento e di banca commerciale sotto lo stesso tetto. Tali banche e tali soggetti finanziari sono caratterizzate da una leva finanziaria molto alta, mentre il sistema bancario ombra gioca un ruolo sempre più importante nel processo di intermediazione.

Il settore bancario dovrebbe essere trasformato radicalmente, creando soggetti di minore dimensione che si specializzino su specifiche aree dei servizi finanziari, sulla base di una regolamentazione chiara e di applicazione generale. Allo stesso tempo, una decisa azione politica è necessaria per affrontare la questione del sistema bancario ombra e la sua dimensione offshore. Finché i centri off-shore saranno in grado di offrire un porto sicuro in cui le istituzioni finanziarie possono aggirare regolamentazione e imposte, persisterà una dimensione di mercato duale. Per superare il circolo vizioso tra perdite bancarie e crescita del debito sovrano, c'è bisogno di un meccanismo di risoluzione del problema del debito nell'area euro. A tal fine si dovrebbe convocare una Conferenza tra gli stati UE. La combinazione di una moneta unica mal congegnata, della deregolamentazione finanziaria e di una inefficace riforma della politica finanziaria, ha generato l'attuale groviglio di problemi, il cui costo è pagato da gran parte della popolazione europea.

3. La politica industriale e l'evoluzione dell'economia

L'Europa post-crisi non può tornare alle forme di produzione del passato, molte delle quali, in ogni caso, sono andate perse durante i prolungati anni di stagnazione. È necessario un nuovo percorso di sviluppo, socialmente ed ecologicamente inclusivo, e le politiche pubbliche giocheranno un ruolo cruciale nel modelarlo. La nuova politica industriale europea dovrebbe incentrarsi su ambiente ed energia; sulla conoscenza e sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC); sul welfare e sulla salute. Queste aree, caratterizzate da processi di produzione ad alta intensità di lavoro e dalla richiesta di qualificazioni medio-alte, possono fornire opportunità di buoni lavori. Tali attività dovrebbero essere sviluppate attraverso un'espansione del ruolo del settore pubblico – includendo attività pubbliche di ricerca e sviluppo e la protezione ambientale – e attraverso nuove attività private indirizzate dalla domanda pubblica all'interno di un quadro normativo che supporti lo sviluppo di nuovi mercati dinamici. Le politiche dovrebbero focalizzarsi sullo sviluppo sostenibile di economie locali e, in tal senso, stimolare il ruolo di attività non-profit e cooperative di tipo pubblico.

Mentre i Fondi Strutturali Europei e la Banca Europea per gli Investimenti possono rivestire un ruolo importante nel finanziare questi sforzi, la realizzazione di una politica industriale europea necessita di una nuova *Banca Europea per gli Investimenti Pubblici* o di una *Agenzia Industriale Europea*, raccordate a specifiche *Agenzie nazionali* in ogni paese. Tale organizzazione dovrebbe rendere conto al Parlamento Europeo e avere un budget adeguato, a valere su risorse europee. Il finanziamento dovrebbe essere nell'ordine del 2% del Pil UE per un periodo di 10 anni, pari a circa 260 miliardi di euro annui. Esso potrebbe essere finanziato in diversi modi, compresa l'emissione di Eurobond; altrimenti, si potrebbe anche considerare l'ipotesi di una Banca Europea per gli Investimenti Pubblici che possa finanziarsi direttamente dalla Banca Centrale Europea; inoltre, la BCE potrebbe anche fornire finanziamenti diretti per la politica industriale alle Agenzie di spesa interessate. Queste misure potrebbero rappresentare un forte contributo per porre fine della stagnazione in Europa e, allo stesso tempo, permetterebbero di riorientare l'investimento – sia pubblico che privato – verso un nuovo modello di sviluppo sostenibile.

4. La politica sociale e la lotta alle disuguaglianze

I dati prodotti dalla stessa Commissione Europea forniscono la prova incontrovertibile del disagio sociale causato dalle politiche di austerità. A causa loro molti milioni di cittadini europei in più sono in condizione di povertà, mentre i giovani sono stati abbandonati alla disoccupazione di massa. Dato che l'ampliamento delle disuguaglianze sta diventando una fondamentale questione politica, il capitolo sulla politica sociale del memorandum di quest'anno si concentra sulla disuguaglianza. I dati del *Luxemburg Income Survey* (LIS) mostrano chiaramente una crescita della disuguaglianza a lungo termine in tutta la UE. Questa dinamica si può ricondurre in primo luogo alla tendenza decrescente della quota del Pil destinata al lavoro, in secondo luogo all'aumento della disuguaglianza nei redditi reali. È necessario considerare anche le disparità tra gli stati membri, drasticamente aggravate dalle politiche di austerità e dalla concentrazione degli investimenti in Germania e in alcuni dei suoi stati vicini. Anche la disuguaglianza di genere è stata aggravata dalle politiche di austerità. Nonostante il fatto che all'inizio della recessione i lavoratori di sesso maschile siano stati i più colpiti dall'aumento della disoccupazione, i successivi tagli ai servizi pubblici hanno avuto un impatto particolarmente pesante sull'occupazione femminile e sulle condizioni lavorative delle donne. Inoltre, la riduzione o la revoca dei servizi e sussidi pubblici – compresi quelli legati all'assistenza all'infanzia e alla cura degli anziani – ha avuto un effetto sproporzionato sulle donne. Sia le conseguenze estremamente avverse delle politiche di austerità, che la forte tendenza verso l'allargamento delle disuguaglianze necessitano di un forte programma di investimenti sociali. Tuttavia, un programma efficace richiederà risorse di bilancio di gran lunga maggiori di quelle attuali e dovrà essere contestualizzato in una strategia di sviluppo sostenibile che ricomprenda le dimensioni ambientali, economiche, sociali, e culturali.

5. Le politiche sul commercio e gli investimenti internazionali – il Trattato transatlantico sul commercio e gli investimenti (TTIP)

In anni recenti, la UE ha stipulato numerosi accordi commerciali bilaterali. Questa tendenza è culminata nell'annuncio, all'inizio del 2013, che UE e Stati Uniti avevano accettato di avviare negoziati per la realizzazione di un accordo commerciale bila-

terale, denominato *Trattato transatlantico sul commercio e gli investimenti* (TTIP). L'accordo proposto non è primariamente inteso a ridurre le poche rimanenti tariffe doganali tra i due blocchi commerciali più grandi dell'economia mondiale; l'obiettivo centrale è, piuttosto, quello di smontare e/o armonizzare la regolamentazione nei settori dell'agricoltura, della sicurezza alimentare, degli standard tecnici e di prodotto, nei servizi finanziari, nella protezione dei diritti di proprietà intellettuale, negli appalti pubblici. Anche la liberalizzazione degli investimenti e la tutela dei diritti degli investitori saranno argomenti centrali. Perfino i protagonisti dell'atlantismo indicano il TTIP come una nuova *NATO economica*, attraverso la quale le potenze occidentali saranno in grado di limitare l'ascesa di potenze emergenti quali la Cina o la Russia.

La Commissione europea, sulla base di studi commissionati, afferma che l'accordo genererà crescita e occupazione nell'UE. Tuttavia, la ragione economica per il TTIP è insignificante. I guadagni salariali sono stimati allo 0,5% del Pil della UE e saranno distribuiti su un periodo di transizione di almeno un decennio. Vengono sminuiti, o del tutto trascurati, effetti quali l'aumento della disoccupazione e i costi di aggiustamento necessari alla liberalizzazione del commercio. La deregolamentazione derivante dall'accordo commerciale sarà una minaccia per la salute pubblica, per i diritti del lavoro e per la protezione dei consumatori. Il meccanismo di risoluzione delle controversie tra investitori e stati proposto nel trattato privilegerà i diritti degli investitori sull'autonomia della politica pubblica.

Il TTIP non è nient'altro che un attacco frontale al processo decisionale democratico europeo. Al momento, è molto incerto se l'accordo commerciale creerà un qualche beneficio economico e sociale netto ai cittadini europei. L'approccio dominante alla definizione delle politiche commerciali dovrebbe essere abbandonato e dovrebbe essere inserito in agenda un ripensamento fondamentale della politica commerciale europea. Questo dovrebbe includere anche altri accordi commerciali bilaterali, quali l'accordo CETA fra Canada ed EU, che nell'attuale versione non dovrebbe essere ratificato dal parlamento europeo.

6. Le politiche di vicinato dell'Unione Europea

Le politiche di vicinato europee verso i paesi limitrofi nell'Est europeo e nel Mediterraneo hanno contribuito, nel 2013 e nel 2014, al conflitto in Ucraina. Il

Partenariato Orientale si è esplicitato nella negoziazione di *accordi di associazione* alla UE dei paesi dell'area ex sovietica, a eccezione della Russia. Questi accordi hanno una componente di libero scambio e un orientamento geopolitico; strumentale a entrambi i fini è il trasferimento parziale del corpus normativo comunitario ai paesi post-sovietici. Gli accordi di associazione, diretti a contrastare i forti legami economici tra la Russia e i suoi vicini, si contrappongono all'iniziativa russa di costruzione di una *Unione Economica Eurasiatica*. In Ucraina, la popolazione si è profondamente divisa sulla decisione se stringere relazioni più strette con la UE o con la Russia. Quando il governo ucraino ha deciso di non firmare l'accordo di associazione alla UE, sia a causa della disastrosa situazione economica, che a causa della pressione russa, è sorta una forte ondata di proteste nelle parti centrali e occidentali del paese, che ha portato alla caduta del governo ucraino. Ne è seguita la secessione della Crimea, sostenuta dalla Russia, e la creazione di un movimento separatista militare-politico nella regione del Donbas, avente collegamenti economici e culturali particolarmente forti con la Russia.

Né gli accordi di associazione con i paesi post-sovietici, né gli accordi di libero scambio con i paesi del Mediterraneo tengono conto degli squilibri nello stato di sviluppo fra la UE e il paese sottoscrittore. La liberalizzazione del commercio rischia di portare alla deindustrializzazione dei paesi post-sovietici e mediterranei, mentre l'imposizione, pur incompleta, a questi paesi dell'*acquis comunitario* ne riduce drasticamente lo spazio di manovra per le politiche industriali.

Le asimmetrie tra UE e regioni limitrofe sono quindi destinate ad aumentare e una diversa politica è dunque necessaria. In primo luogo, gli accordi di libero scambio *globali e approfonditi* (DCFTA) promossi dalla UE dovrebbero essere sostituiti da accordi di cooperazione mutualmente vantaggiosi, che preservino spazi per le politiche economiche degli altri paesi. In secondo luogo, la rilevanza fondamentale per la UE delle questioni energetiche emerge chiaramente sia nel *Partenariato Orientale* che nelle politiche UE rivolte ai paesi del Mediterraneo; la UE dovrebbe cercare di ridurre la propria dipendenza dalle importazioni energetiche, riducendo la propria intensità energetica e promuovendo le energie rinnovabili. Infine, le politiche estere europee si stanno militarizzando e il conflitto in Ucraina ha portato a una più stretta interazione tra le strutture europee e NATO. Questa tendenza dovrebbe essere invertita e si dovrebbe invece rafforzare la capacità di risoluzione pacifica dei conflitti.

Introduzione

Le proposte di *EuroMemorandum* quest'anno sono state formulate all'interno di un contesto eccezionalmente difficile, che vede il trionfo quasi totale di idee e forze politiche alle quali il gruppo *EuroMemo* si oppone radicalmente.

In primo luogo si trova l'assoluta libertà d'azione concessa alle grandi imprese nell'ambito delle cosiddette "quattro libertà" (di movimento di merci, persone, capitali e servizi) fondanti il mercato unico e delle regole di concorrenza della UE. Le quattro libertà corrispondono esattamente alle diverse fasi della circolazione del capitale, come analizzate da Marx: le imprese sono in grado di raccogliere denaro, acquistare forza lavoro, i mezzi e altri input, effettuare processi di produzione e introdurre sul mercato la loro produzione di beni e servizi in tutti i 28 stati membri – in modo che per loro la UE costituisce già uno spazio completamente unificato.

La giurisdizione europea consolidata potenzia ulteriormente tale contesto, offrendo alle grandi imprese diritti esigibili in via giudiziaria che possono essere fatti valere non solo a livello comunitario, ma anche nei tribunali dei singoli stati membri.

Tuttavia, il consolidamento di questo spazio economico non è stato accompagnato da alcun parallelo sviluppo di diritti sociali o democratici a livello europeo. Al contrario, recentemente sia le politiche che le sentenze di tribunali hanno contribuito a minare anche le limitate garanzie sociali che erano state conseguite, come avvenuto per i diritti dei lavoratori distaccati, e hanno sempre più subordinato i modelli sociali degli stati membri al regime di concorrenza, lasciando i servizi pubblici alla mercé di aziende in cerca di profitto.

A livello macroeconomico, le politiche di austerità imposte, specialmente sugli stati più deboli, dai paesi più forti dell'area euro, hanno ridotto milioni di cittadini europei in stato di povertà e hanno deteriorato anche livelli basilari di protezione sociale e di diritti del lavoro nei paesi colpiti dalla crisi. Come mostrato da *EuroMemorandum* negli anni scorsi, le politiche regressive e le stringenti limitazioni imposte ai modelli sociali degli stati membri hanno sempre più acquisito valore legale, anche di tipo costituzionale o quasi-costituzionale, che le rende estremamente difficili da modificare.

In tale contesto non vi è nulla di sorprendente nell'ostilità senza precedenti nei confronti della UE e del progetto europeo, chiaramente manifestatasi

nelle elezioni del Parlamento Europeo del 2014, e non vi è nulla di illogico nella crescente convinzione che sia ormai diventato impossibile perseguire il progresso sociale all'interno dell'Unione. È altrettanto logica l'opinione che solo la sua frantumazione e una riaffermazione della sovranità nazionale possano offrire una prospettiva che porti fuori dalla crisi gli stati membri e dia la possibilità di una qualche forma di controllo democratico sulla sfera economica.

Il *Gruppo EuroMemo* non ha sposato una simile posizione, ma ciò non perché sottovaluti la profonda crisi economica, politica e istituzionale dell'Unione Europea. Continuiamo a formulare alternative guardando alla UE nel suo complesso basandoci su due considerazioni.

La prima riguarda l'elevato grado di integrazione e interdipendenza economica già raggiunto, che non può essere invertito senza un enorme danno materiale alle strutture produttive esistenti e, quindi, all'interesse delle popolazioni europee. Non esiste una lampada di Aladino con la quale riportare i geni all'interno delle loro bottiglie.

In secondo luogo, vi è la possibilità che lo stesso successo delle élite aziendali e delle forze politiche al loro servizio, le rendano vulnerabili. Interessi incalcolabili di tipo industriale, finanziario e commerciale sono legati al mercato unico e allo spazio economico comune scaturiti dal progetto di integrazione. Si può pertanto ipotizzare che questi interessi, che beneficiano così tanto da un'economia europea unificata, potrebbero, davanti a sfide politiche sufficientemente grandi, essere obbligati a pagare un alto prezzo per preservare tale unità – un prezzo in termini di concessioni sociali, redistribuzione del reddito e l'accettazione di vincoli socio-politici sui mercati e sulle pratiche commerciali.

Si può pretendere un tale prezzo per l'accesso a un mercato europeo unificato?

Se sono solo piccole concessioni a essere in gioco, quasi certamente la risposta è sì – le élite aziendali più intelligenti sono consapevoli del fatto che potrebbero aver vinto una battaglia troppo grande, e che qualche riconoscimento tattico agli interessi contrapposti potrebbe essere vantaggioso.

Si potrebbe alzare ancora di più il prezzo, abbastanza da aprire lo sviluppo economico della UE a controlli democratici e da fare la differenza sulle condizioni di lavoro e di vita della popolazione europea? Le difficoltà e le incertezze di tale prospettiva politica sono evidenti. Tuttavia, continuiamo a sostenere una risposta comune europea alle molteplici crisi di oggi, non per un irragionevole ottimismo, ma per la convinzione che tale risposta sarebbe più

strettamente conforme alle esigenze e ai valori di una larga maggioranza dei cittadini europei.

In molti paesi, soprattutto in Grecia e in Spagna, iniziative politiche progressiste hanno guadagnato impressionanti livelli di sostegno a piattaforme che chiaramente rifiutano le attuali politiche di austerità. Con la vittoria di anche una sola di queste nelle elezioni nazionali, questi paesi si troverebbero davanti a una sfida eccezionalmente aspra e difficile. Se la Commissione Europea e i governi degli stati centrali della UE persisteranno nella loro intransigente insistenza a imporre politiche fortemente regressive, sarà legittimo per tali governi sfidare apertamente le norme europee.

1. Le politiche macroeconomiche e le alternative alla stagnazione

1.1 'La ripresa è debole, fragile e non uniforme'¹

Malgrado prevista da gran parte degli analisti, nel 2014 la ripresa economica in Europa non si è materializzata. Al contrario, l'economia europea si trova ad affrontare prospettive di un prolungato periodo di bassa crescita, con solo un lieve calo della disoccupazione e, nel migliore dei casi, un leggero aumento dei redditi reali. Il Fondo Monetario Internazionale ha anche avvertito del pericolo del verificarsi di una nuova recessione, sarebbe la terza dal 2008².

Nonostante molti paesi dell'Unione Europea abbiano registrato una qualche crescita nel 2014, la produzione in molti paesi è ancora al di sotto dei livelli raggiunti nel 2008.

Nei paesi centrali dell'area euro (*vedi Tavola 1*), la crescita economica nel 2014 è stata debole, specialmente in Francia, ma la produzione è stata maggiore del 2008 ovunque, fatta eccezione per la Finlandia e l'Olanda. Nonostante ciò, in Francia, Finlandia, e Belgio, la disoccupazione è rimasta vicino al 10% e la disoccupazione giovanile si è attestata al di sopra del 20%. Inaspettatamente, la Germania, l'economia più forte in questo gruppo, ha registrato un calo del 4% nella produzione industriale nella tarda estate, a causa dell'indebolimento della domanda da parte dei mercati chiave per l'esportazione.

Nella periferia dell'area euro, ovunque, fatta eccezione per l'Italia, si è registrata una certa, anche se bassa, crescita nel 2014, ma la produzione è rimasta molto al di sotto del livello del 2008, soprattutto in Grecia dove è calata del 23%. In Grecia, ma anche in Italia e in Portogallo, la produzione si è attestata appena sopra il livello di 15 anni fa. La disoccupazione è molto più alta in questo gruppo di paesi e, nonostante sia diminuita leggermente in Spagna, sia lì che in Grecia il tasso rimane attorno al 25%, mentre la disoccupazione giovanile supera il 50%.

I paesi della nuova area euro hanno registrato una certa crescita nel 2014, tranne Cipro, nonostante la produzione in metà di questi paesi sia ancora al di

¹ Mario Draghi, Presidente della BCE, 2 ottobre 2014.

² Fondo Monetario Internazionale, World Economic Outlook, ottobre 2014.

INDICATORI UE DI PRODUZIONE, DISOCCUPAZIONE E CRESCITA DEL REDDITO

Tavola 1

		PIL tasso di crescita % 2013-14 ¹	PIL rispetto al picco% 2014 ¹	DISOCCUPAZIONE tasso % agosto 2014 ²	DISOCCUPAZIONE GIOVANILE tasso % agosto 2014 ²	REDDITO REALE tasso di crescita % 2013-14 ³	REDDITO REALE crescita % 2009-2014 ³
	Area Euro (18)	0,8	-1,5	11,5	23,3	-	-
	EU (28)	1,3	0,2	10,1	21,6	-	-
Area euro centrale	Austria	0,7	2,8	4,7	8,2	1,5	0,2
	Belgio	0,9	2,8	8,5	23,3	1,4	-0,5
	Finlandia	-0,4	-6,1	8,6	19,9	0,2	1,5
	Francia	0,3	2,0	10,5	24,0	0,2	1,5
	Germania	1,3	3,5	4,9	7,6	1,6	5,8
	Lussemburgo	3,0	7,1	6,1	15,5	-	-
	Paesi Bassi	0,9	-2,1	6,6	10,1	2,5	-2,1
Area euro periferica	Grecia	0,6	-25,5	26,4	50,7	-1,6	-34,8
	Irlanda	4,6	-2,4	11,4	23,2	-2,5	-10,3
	Italia	-0,4	-8,6	12,3	44,2	-1,4	-5,4
	Portogallo	0,9	-6,6	14,0	35,6	-0,4	-6,5
	Spagna	1,2	-6,2	24,4	53,7	1,5	-12,1
Nuova area euro	Cipro	-2,8	-10,5	15,4	37,1	-4,0	-15,4
	Estonia	1,9	-2,9	7,4	12,7	4,2	8,7
	Lettonia	2,6	-5,0	10,8	21,8	4,2	12,3
	Malta	3,0	11,2	5,9	12,7	-	-
	Slovacchia	2,4	7,6	13,3	29,9	1,3	1,4
	Slovenia	2,4	-7,3	9,1	19,2	0,2	-4,7
	Paesi non-euro Nord-Europa	Danimarca	0,8	-3,2	6,7	12,5	0,1
Svezia		2,0	5,9	8,0	21,6	3,4	15,1
Regno Unito		3,1	4,3	6,0	15,8	1,8	3,4
Paesi non-euro Est-Europa	Bulgaria	1,2	0,2	11,3	22,2	-	-
	Croazia	-0,7	-12,6	16,5	43,9	-	-
	Repubblica Ceca	-2,5	0,2	6,3	16,6	0,8	-3,4
	Ungheria	3,2	-1,0	7,8	20,9	0,9	-2,0
	Lituania	2,7	1,2	11,4	21,5	-	-
	Polonia	3,0	18,8	8,8	22,8	3,3	8,2
	Romania	2,0	-1,1	7,1	24,3	2,1	-2,0

Fonte: (1) Ameco, novembre 2014; (2) Eurostat, ottobre 2014; (3) Ameco, maggio 2014. Il picco corrisponde al dato più elevato del 2007 o 2008

sotto dei livelli del 2008 e il tasso di disoccupazione sia tra il 10% e il 15%, con una disoccupazione giovanile ancora più alta.

Nei paesi dell'Est Europa fuori dall'euro, la produzione nel 2014 è cresciuta ovunque tranne che in Croazia, in molti casi del 2.5% o anche più. Mentre la produzione in alcuni paesi è ancora al di sotto del livello del 2008, in Polonia è aumentata al 18%. La disoccupazione, tranne che per la Croazia, si trova generalmente sotto la media UE, nonostante vi sia ampia sottoccupazione, specialmente nel sud-est europeo, dove molte persone hanno ripiegato su attività di semi-sussistenza nel settore agricolo. Nell'Est Europa è cresciuta l'occupazione nel settore manifatturiero, ma molti paesi si sono fortemente integrati nella catena di forniture legata alla Germania e potrebbero essere vulnerabili a seguito della debole crescita tedesca.

Tutti i paesi nordici fuori dall'euro sono cresciuti nel 2014 e, in Svezia e Inghilterra ma non in Danimarca, la produzione è stata maggiore dei livelli del 2008. In tutti e tre i paesi, il tasso di disoccupazione si è attestato al di sotto della media europea, anche se la disoccupazione giovanile è stata prossima alla media UE, soprattutto in Svezia.

La debole crescita economica ha generato tensioni politiche tra gli stati dell'area euro. Il governo tedesco, che ha dato priorità al raggiungimento di un azzeramento del deficit fiscale nel 2014, insiste sul fatto che gli altri paesi debbano aderire rigidamente alle norme fiscali e ridurre i propri deficit pubblici sotto il 3% del Pil. Ma i governi di Italia e Francia, al tempo stesso in cui promuovevano politiche fortemente sbilanciate a favore delle imprese, hanno chiesto una maggiore flessibilità di bilancio. Matteo Renzi, il premier italiano, ha proposto un bilancio contenente alcuni tagli fiscali e un aumento degli investimenti, che porterebbe il deficit pubblico vicino al 3%; Manuel Valls, il premier francese, ha proposto un bilancio per il 2015 che, nonostante i tagli alla spesa sociale, prevede un deficit al 4.3%. Entrambi hanno chiesto maggiori investimenti in Europa, una richiesta ripresa anche da Mario Draghi, il presidente della BCE, che ha esortato gli stati membri aventi un margine di spesa – un chiaro riferimento alla Germania – a fare di più. Inaspettatamente, il ministro delle finanze polacco, Mateusz Szczurek, ha chiesto un programma di investimenti da 700 miliardi di euro, da destinare a paesi come Grecia, Spagna, e Portogallo, sostenendo che *“l'Europa si sta inutilmente strangolando”*. A dicembre, i capi di governo europei hanno sostenuto la proposta lanciata dal nuovo presidente

della Commissione, Jean-Claude Juncker, per un programma di investimenti in infrastrutture pubbliche, molto pubblicizzato, da 315 miliardi di euro, che però, in realtà, consisterebbe solo di 21 miliardi di euro di garanzie prestate dalla UE, mentre il resto, si auspica, dovrebbe venire da investitori privati.

Dati i rigidi vincoli imposti alle politiche fiscali, molte delle iniziative chiave del 2014 derivavano ancora una volta dall'iniziativa della BCE. A giugno, il tasso di interesse principale della banca centrale è stato tagliato allo 0,15% e, ancora più insolitamente, per incoraggiare i prestiti, il tasso di interesse sui depositi bancari presso la BCE è stato tagliato sotto zero, allo -0,05%. La BCE ha anche annunciato un'*operazione di rifinanziamento mirato a lungo termine*', un programma da 400 miliardi di euro di prestiti quadriennali cui le banche possono attingere per offrire credito a piccole e medie imprese. Ma quando l'operazione è stata avviata, le banche hanno attinto solo per 82 miliardi a settembre e per 130 miliardi nel secondo round di collocamento, a dicembre, – in totale, dunque, appena per poco più di metà della quantità di risorse offerta.

A settembre la BCE ha tagliato ancora il tasso di interesse di riferimento, al minimo storico dello 0.05%, mentre il tasso sui depositi è stato ridotto a -0.10%. Nello stesso tempo, Draghi ha annunciato che la BCE avrebbe lanciato un ulteriore programma per incoraggiare i prestiti bancari, questa volta rimuovendo i prestiti inesigibili dai libri bancari. Attraverso ampi acquisti di *asset backed securities* e di altri bond, la BCE ha dichiarato di mirare ad aumentare i propri prestiti alle banche da 2.000 a 3.000 miliardi di euro. Tuttavia, nonostante i ripetuti tentativi della BCE a sostegno del settore bancario, il totale dei prestiti bancari alle aziende nell'area euro è diminuita di circa l'8.5% tra il 2012 e il 2014. Data la prospettiva estremamente cupa, le aziende non si affrettano a prendere in prestito denaro e, nel caso in cui chiedano un prestito, le banche difficilmente lo concedono.

1.2 Le politiche UE intrappolate in teorie sbagliate e istituzioni scadenti

La responsabilità della disastrosa performance della UE – e specialmente dell'area euro – sin dal 2010, va attribuita a politiche macroeconomiche del tutto inadeguate. Queste politiche sono state plasmate da un quadro istituzionale che si incentra: su una BCE indipendente, avente come impegno primario la stabi-

lità dei prezzi; sul perseguimento del pareggio di bilancio da parte dei governi, come prescritto dal patto di crescita e stabilità; sulla costruzione di un mercato del lavoro deregolamentato e sul disfacimento dello stato sociale. La politica fiscale nella maggior parte dei paesi dell'area euro è stata dominata da misure di austerità implementate all'interno del contesto istituzionale previsto dal *Patto di Stabilità e Crescita* e dal cosiddetto *Fiscal Compact*, che ha previsto l'introduzione all'interno del diritto nazionale di formali limiti al bilancio degli stati membri, preferibilmente di natura costituzionale. Il grado di austerità è stato straordinario. Il cosiddetto sforzo fiscale, ovvero l'insieme cumulativo delle misure discrezionali adottate per consolidare il bilancio, è stato pari a circa il 5% del Pil tra il 2010 e il 2014 per l'intera area euro, con la maggior parte delle misure concentrate nel triennio 2011-2013. Le maggiori riduzioni si sono avute in Grecia (22% del Pil) e in Portogallo (10%). Sarebbe bastata una minima presa in considerazione delle stime empiriche sui moltiplicatori fiscali per prevedere chiaramente le devastanti conseguenze economiche, sociali e politiche di siffatte politiche. Il serio rischio di un circolo vizioso, dove sforzi di consolidamento portano a maggiori livelli di deficit e debito e, a loro volta, a ulteriori sforzi di consolidamento, in alcuni paesi si è realmente materializzato.

È sempre più difficile ignorare il fallimento delle politiche macroeconomiche ufficiali e il disagio economico e sociale causato da esse. Anche alcuni importanti *policymaker* hanno riconosciuto la necessità di una politica fiscale più espansionistica o, almeno, meno restrittiva. Nel suo discorso ormai famoso, a Jackson Hole, Mario Draghi, il presidente della BCE, ha chiesto una politica di bilancio più espansiva per l'intera area euro e un programma di investimenti pubblici europei³. Anche il Consiglio Europeo, nella sessione di giugno 2014, ha evidenziato la necessità di rafforzare la crescita. Tuttavia, sia Draghi che il Consiglio Europeo hanno insistito sul fatto che questo debba avvenire all'interno del quadro istituzionale attuale: *“le possibilità offerte dal quadro di regolamentazione fiscale esistente nella UE devono essere usate al fine di bilanciare la disciplina fiscale con la necessità di sostenere la crescita”*.⁴

Con l'aiuto di una diversa interpretazione della regolamentazione fiscale esistente si potrebbe anche giustificare un sostanziale rilassamento delle politi-

3 M. Draghi, “Unemployment in the euro area”, Discorso di Mario Draghi, Presidente della BCE, “Annual central bank symposium”, Jackson Hole, 22 agosto 2014.

4 Consiglio Europeo, “Consiglio Europeo 26/27 giugno 2014, Conclusioni”, EUCO 79/14, CO EUR 4 CONCL 2, Bruxelles, p.7.

che fiscali, o addirittura un'espansione fiscale⁵. Tuttavia, questo non è ciò che la politica ufficiale della UE ha in mente. Infatti, la Commissione non ha cambiato i propri obiettivi di risanamento estremamente ambiziosi, come si può dedurre dalla valutazione dei programmi di stabilità e dalle raccomandazioni formulate in autunno 2014 per ogni paese. Nel caso in cui queste raccomandazioni fossero messe in atto, il segno della politica fiscale nell'area euro tornerebbe a livelli sostanzialmente restrittivi. È altamente improbabile che l'economia UE possa riprendersi in tale contesto. Anche se la Commissione e il Consiglio dovessero accettare le richieste di qualche governo nazionale di prorogare i termini di risanamento, questo rappresenterebbe soltanto una politica fiscale leggermente meno restrittiva, piuttosto che la politica espansiva necessaria. Più gravemente, i governi nazionali che ottengono un qualche rilassamento dei loro obiettivi di risanamento dovranno pagare un alto prezzo in termini di “riforme strutturali”, in particolare un'ulteriore disfacimento dello stato sociale e l'indebolimento delle norme a tutela del lavoro. In questa maniera, la minaccia di ulteriori politiche di austerità viene utilizzata per promuovere una continuazione della trasformazione in senso neoliberalista delle economie e delle società europee.

1.3 Politiche macroeconomiche alternative

L'esigenza primaria è quella di sostituire il *fiscal compact* e l'ossessione del raggiungimento del, peraltro mal definito, *pareggio di bilancio strutturale* con una politica fiscale focalizzata sul conseguimento di livelli di occupazione elevati e sostenibili; a tal fine va costruito un accordo tra gli stati membri dell'Unione Economica e Monetaria, che potrebbe, come accaduto nel caso del *fiscal compact*, coinvolgere anche altri stati membri della UE. Tuttavia, se la politica fiscale può aiutare il raggiungimento di elevati livelli di occupazione, essa deve comunque essere accompagnata da una serie di altre politiche. In primo luogo, servono politiche occupazionali e del mercato del lavoro che sostengano l'occupazione, che sostituiscano quelle “riforme strutturali” finalizzate a ridurre i salari, che

5 A. Truger, “Austerity, cyclical adjustment and the remaining leeway for expansionary fiscal policies in the Euro area,” *IMK Working Paper* n. 140, Ottobre 2014, IMK in Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

aumentano la disuguaglianza e sono spesso dannose anche per l'occupazione. Assieme alla politica fiscale, sono anche necessarie politiche industriali e regionali indirizzate alla costruzione della capacità produttiva e all'assorbimento dei disavanzi delle partite correnti.

È della massima urgenza sostituire all'obiettivo del pareggio strutturale di bilancio, e all'associato impatto deflazionistico, politiche fiscali coordinate, costruite per aumentare la domanda e l'occupazione. La politica fiscale dovrebbe essere riorientata per rispondere alla mancanza di posti di lavoro attraverso una spesa pubblica di migliore qualità, che comprenda la promozione di investimenti "verdi" ecocompatibili, la fine dell'attacco alla spesa sociale, e il re-indirizzamento della tassazione in senso più progressivo (la qual cosa, da sola, tenderebbe a ridurre i deficit di bilancio). La politica economica deve indirizzarsi verso una coordinata reflazione, piuttosto che verso l'attuale coordinata austerità. È importante che la BCE (insieme alle banche centrali dei paesi fuori dall'area euro) conceda il pieno sostegno a politiche fiscali per la prosperità e non persista in pressanti richieste di consolidamento fiscale.

A lungo si è sostenuto che una moneta unica necessita di una politica fiscale a livello federale dotata di significativa capacità di prelievo, di un adeguato livello di spesa pubblica e della possibilità di incorrere in deficit o surplus di bilancio. Una politica fiscale federale (se correttamente applicata e non soggetta a disposizioni per il pareggio di bilancio) agirebbe da ammortizzatore in caso di contrazioni dell'attività economica sia a livello federale, che nazionale o regionale, e offrirebbe la possibilità di effettuare trasferimenti fiscali tra le regioni più ricche e quelle più povere. La tassazione federale sostituirebbe parzialmente quella nazionale e dovrebbe essere strutturata in maniera progressiva, così da aumentare la sua efficacia di stabilizzazione. È difficile calcolare con precisione la scala di tassazione a livello federale necessaria per scopi di stabilizzazione ma, per essere veramente efficace, può valutarsi un ordine di grandezza più vicino al 10% del Pil della UE che all'attuale 1%. La costruzione di una politica fiscale federale è un progetto molto a lungo termine, ma indispensabile al corretto funzionamento della moneta unica. Lo sviluppo di un bilancio federale, in ogni caso, non è da perseguire esclusivamente sulla base del fatto che tale bilancio e i trasferimenti sociali a esso associati sono necessari per completare l'Unione Monetaria. Infatti, un appropriato design del prelievo fiscale e dei programmi di spesa del bilancio federale, che, come detto, dovrebbero rispon-

dere a generali criteri di progressività, avrebbe anche effetti di stabilizzazione economica e di riduzione delle disuguaglianze.

Un'area fertile in tal senso è la costruzione di un sistema di sicurezza sociale a livello comunitario, che migliori la protezione sociale e la mobilità del lavoro. Questo punto è già stato proposto da un Commissario europeo, Laszlo Andor, che ha affermato che: *“la governance dell'Unione Economica e Monetaria, inclusa la sua dimensione sociale, avrebbe bisogno di essere sufficientemente rafforzata attraverso l'introduzione di standard sociali e meccanismi di solidarietà che potrebbero offrire un sostegno più ampio per prevenire e affrontare gli squilibri occupazionali e sociali che influenzano la stabilità dell'UEM. [...] Sono convinto che, sulla base di ragioni economiche, sociali e politiche, sia necessario sviluppare trasferimenti fiscali a livello UEM anche con una funzione di stabilizzazione automatica, come auspicato dalla Commissione. Ad esempio, un'assicurazione europea sulla disoccupazione, potrebbe costituire un'espressione diretta del sostegno UE nei confronti dei bisogni dei cittadini. Si dovrebbe esplorare anche la possibilità di coinvolgere le parti sociali all'interno della governance di questi strumenti di stabilizzazione”*⁶.

Nell'ambito della tassazione, vi sono numerosi cambiamenti che possono essere proposti, due dei quali sono particolarmente importanti. In primo luogo, dovrebbe essere applicata una tassa sulle transazioni finanziarie in tutti gli stati membri. In secondo luogo, bisognerebbe introdurre un'imposta uniforme sui profitti societari: nel contesto di un'unione monetaria con mobilità di lavoro e capitale, questo aiuterebbe a contrastare la corsa al ribasso delle aliquote sulle imposte societarie tra gli stati e a limitarne l'uso come strumento per attirare investimenti a spese di altri stati membri.

La Banca Europea per gli Investimenti, le cui attività non sono limitate dal *fiscal compact*, potrebbe giocare un ruolo attivo nella promozione di investimenti infrastrutturali rispettosi dell'ambiente. In una situazione come l'attuale, di tassi di interesse bassi e ampie risorse inutilizzate, è il momento di investire, puntando verso una economia “verde” a basse emissioni.

I deficit delle partite correnti degli stati dell'area euro sono generalmente diminuiti negli ultimi anni, spesso bruscamente. La ragione dietro questa dimi-

⁶ L. Andor, Commissario Europeo responsabile per Occupazione, Affari Sociali e Inclusione fino all'anno scorso, ha anche dichiarato che *“gli europei vogliono e meritano un'Unione Monetaria dal volto umano”* (discorso alla conferenza ETUC “Celebrating the past, looking to the future”, Madrid, 28 gennaio 2013).

nuzione si può identificare nella recessione e nella perdita di capacità produttiva dei paesi più deboli; un eventuale ritorno alla crescita da parte di questi paesi porterà presto a un nuovo rialzo dei loro deficit, a causa dell'aumento delle importazioni. L'Unione Monetaria dovrebbe invece attuare politiche che risolvano le debolezze di base delle strutture produttive, all'origine dei disavanzi delle partite correnti. Queste politiche dovrebbero iniziare dal mutuo riconoscimento che i paesi in surplus hanno tanta responsabilità quanto i paesi in deficit nel trovare una soluzione ai disavanzi, e che i paesi in surplus possono aiutare questa risoluzione tramite politiche di reflazione interna. Ciò aiuterà ad ampliare la domanda di esportazioni nei paesi in deficit e, attraverso aumenti salariali più veloci, a ridurre la competitività delle esportazioni dei paesi in surplus.

Sono parimenti necessarie politiche volte a ricostruire la capacità produttiva e migliorare la competitività dei paesi in deficit. Le politiche regionali e strutturali dell'Unione Europea dovrebbero essere rafforzate e ampliate, ed è necessaria una nuova politica industriale basata su un grande programma di investimenti pubblici e privati⁷. Sono necessari anche programmi dell'Unione Europea per sostenere e finanziare gli investimenti privati nei paesi in deficit (e più generalmente nei paesi UE con minore livello di reddito). Queste politiche faciliterebbero la riduzione dei disavanzi delle partite correnti, senza necessità di deflazione. Inoltre, incentivando gli investimenti e le esportazioni nette, permetterebbero anche la riduzione dei deficit di bilancio, senza bisogno di "austerità".

⁷ Per maggiori dettagli, vedi capitolo 3.

2. La finanza e la crisi dell'euro

2.1 Attuali sviluppi

Secondo il rapporto sulle strutture bancarie (*Banking Structures Report*) della BCE, le attività del settore finanziario nell'area euro sono quasi raddoppiate nell'ultimo decennio, raggiungendo nel 2013 i 57mila miliardi di euro, quasi sei volte il Pil dell'area stessa. Inoltre, l'espansione del sistema bancario ombra (*shadow banking*), il network di intermediari creditizi che coinvolge enti e attività al di fuori dal sistema bancario regolamentato, ha sorpassato quello del resto del settore, come mostrato nella Tabella 2.1.

ATTIVITÀ DEL SISTEMA FINANZIARIO DELL'AREA EURO

Tabella 2.1

	2003		2013	
	triloni di euro	%	triloni di euro	%
Compagnie di assicurazione e fondi pensione (ICPFs)	4	12,5	8	14,0
Banche	19	59,4	30	52,6
Settore bancario ombra (OFIs)	9	28,1	19	33,3
Totale	32	100,0	57	100,0

Fonte: BCE, "Banking Structures Report", ottobre 2014. *OFIs: altre istituzioni finanziarie (istituzioni finanziarie non monetarie, diverse dalle compagnie di assicurazione e dai fondi pensione).

Sia le compagnie di assicurazione che i fondi pensione (ICPFs) e le altre istituzioni finanziarie (OFIs) sono fortemente interconnesse con il settore bancario: IC PFs e OFIs hanno rilevanti investimenti in titoli di debito emessi dalle banche o hanno con esse diretti legami di proprietà, mentre le banche hanno investimenti in capitale o debito negli stessi IC PFs o OFIs. Un elevato grado di interconnessione è presente anche all'interno del settore bancario stesso e le banche sono i più grandi investitori nelle banche stesse: su 630 miliardi di euro di incremento totale di capitale delle banche della zona euro tra il 2008 e il 2013, 400 miliardi sono stati sottoscritti dallo stesso sistema bancario e solo

230 miliardi corrispondono invece a capitale fresco, proveniente dall'esterno del sistema bancario.¹ Il credito totale erogato nell'area euro nel 2013 assommava a 119mila miliardi di euro, ma solo il 30% aveva come destinatari imprese e famiglie, mentre più del 70% aveva come destinatarie le stesse imprese finanziarie, principalmente mediante la sottoscrizione di titoli di debito.²

L'interconnessione del settore finanziario della zona euro aumenta la sua fragilità, poiché aumenta il rischio di contagio. Tale situazione è ulteriormente complicata dalla presenza, rilevante e crescente, del sistema bancario ombra. Un ruolo importante è svolto dai settori finanziari offshore, in particolare in Olanda, Lussemburgo e Irlanda, verso i quali vengono incanalati i flussi finanziari grazie alla favorevole legislazione. La fornitura di credito da parte del sistema bancario ombra della zona euro agli altri enti è aumentata negli ultimi otto anni, specialmente durante la crisi. Alla fine del 2013, le banche ombra detenevano nei loro bilanci, più di 4.700 miliardi di euro di prestiti, di cui più di 2.000 miliardi riguardavano il settore non finanziario della zona euro e più di 4.200 miliardi erano costituiti da titoli³. Mentre lo sviluppo delle funzioni più strettamente bancarie da parte del sistema bancario ombra deve essere in parte attribuito alle difficoltà del settore bancario formale, che è stato obbligato a ridurre il livello della leva finanziaria, il sistema ombra è diventato una sorgente di rischio sistemico a causa del suo status non regolamentato e a causa della sua forte interconnessione con il sistema bancario regolare.

Dal 2009 sono state introdotte varie riforme di politica finanziaria tese a rafforzare la stabilità del sistema finanziario europeo. La più recente di queste è stata la creazione dell'*Unione Bancaria*, entrata in vigore nel 2014, che coinvolge più di cinquemila banche della zona euro. L'obiettivo centrale dell'Unione è bloccare il circolo vizioso tra debito sovrano e banche, che ha giocato un ruolo cruciale nella crisi dell'euro⁴. Le caratteristiche principali sono le seguenti.

Un meccanismo di supervisione unico, in base al quale, da novembre 2014 la BCE ha assunto la responsabilità per la supervisione delle banche della zona euro.

Il testo unico delle regole prudenziale da rispettare da parte delle banche europee (*Single Rulebook*), entrato in vigore nel gennaio 2014, insieme col *Mecca-*

1 Commissione Europea, "European financial stability and integration report", 2014, Tavola 1.4.1.

2 Ibid, Tavole 1.A.1, 1.A.2, 1.A.3.

3 BCE, "Banking Structures Report", Ottobre 2014, p.32.

4 Vedi Euromemorandum 2014 per un'analisi più dettagliata dell'Unione Bancaria.

nismo di Risoluzione Unico diventato operativo nel gennaio 2015, che prevede un *Fondo di Risoluzione Unico* stabilito per un periodo di otto anni a partire dal 2015, alla fine del quale avrà raggiunto un volume totale di 55 miliardi di euro, corrispondente all'1% dei depositi assicurati nella UE.

Lo *schema armonizzato di garanzia dei depositi*, previsto per un periodo iniziale di dieci anni, introdotto nel 2014.

Sia il quadro che il meccanismo per la risoluzione all'interno dell'Unione Bancaria contengono una clausola di fuga. Se una banca altrimenti solvente non può supplire a un deficit di capitale, come individuato dalla BCE, uno stato membro può iniettare nella stessa risorse pubbliche senza necessità di garantire i creditori, cancellando o riducendo il valore delle azioni della banca e riducendo i diritti dei creditori oppure convertendoli in capitale. Inoltre, qualora sia invocata tale clausola, l'iniezione di fondi pubblici dovrà essere conforme alle norme sugli aiuti di stato sulla ripartizione degli oneri, introdotte dalla Commissione Europea nel 2013. Tuttavia, una clausola di salvaguardia all'interno di queste regole consente ai creditori di essere risparmiati qualora la ripartizione degli oneri anche su di loro possa mettere in pericolo la stabilità finanziaria attraverso effetti di contagio.

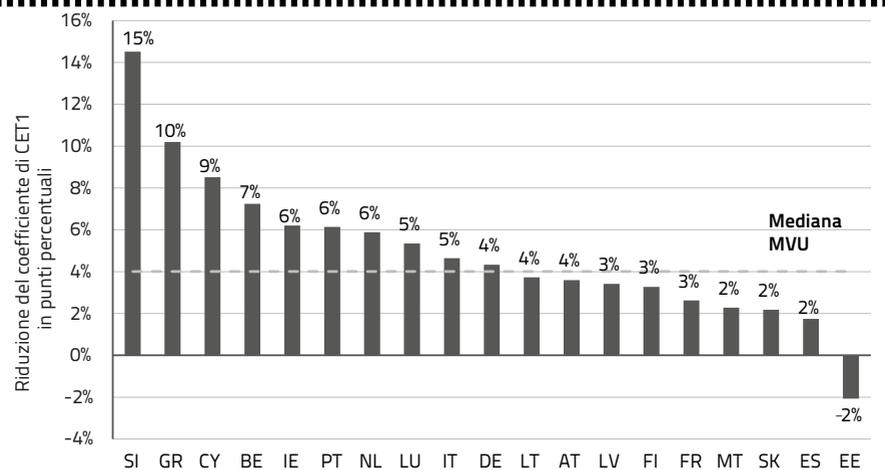
Prima di assumere la sua responsabilità come supervisore, la BCE ha condotto per un anno un'analisi approfondita delle 130 banche più grandi della zona euro, il cui esito è stato pubblicato nell'ottobre 2014. Essa è consistita in due esercizi differenti. In primo luogo una valutazione della qualità degli attivi bancari a fine 2013, incluse le posizioni fuori bilancio (*Asset Quality Review*). In secondo luogo una serie di *stress test*, volti a valutare la capacità delle banche di assorbire gli shock economici, inclusa una simulazione sull'adeguatezza o meno del capitale delle banche in uno scenario di stress.

Questa approfondita indagine ha rivelato una inadeguatezza del capitale per 25 banche per complessivi 25 miliardi di euro. Come mostrato nella figura 2.1, in uno scenario avverso, il rapporto *CET1* della banca mediana scende di 4 punti, dal 12.4% all'8.3% e tale caduta è particolarmente consistente nei paesi con un alto livello di debito.⁵ Ciò mostra chiaramente la persistente sovraesposizione al debito – sia privato che pubblico – che, in concomitanza con la politica di austerità fiscale perseguita dall'UE, rappresenta una fonte significativa di fragilità economica e finanziaria.

5 Il rapporto *CET1* – anche conosciuto come *Tier 1 rapporto di capitale* – misura la capacità di una banca di assorbire le perdite derivanti dalle sue operazioni in relazione ai titoli presenti nel suo attivo ponderati per il rischio, dove il capitale Tier 1 è la somma del capitale e delle riserve dichiarate.

INDAGINE SULL'IMPATTO DEL RAPPORTO CET1 IN CASO DI SCENARIO AVVERSO

Figura 2.1



Fonte: BCE, "Comprehensive assessment. Final results", 26 ottobre 2014.

In sintesi, il settore finanziario della zona euro sta aumentando la sua dimensione e complessità. Ampie interconnessioni e il ruolo crescente del sistema bancario ombra si aggiungono alla sua complessità. Quasi sei anni dopo la crisi finanziaria 2007-08, la politica finanziaria della UE è ancora in evoluzione. La sua componente più ambiziosa – l'Unione Bancaria – è però ancora lontana dall'essere completa o a prova di crisi.

2.2 Fragilità finanziaria ed efficacia delle politiche

Malgrado le riforme finanziarie susseguitesesi dal 2009, il sistema finanziario UE non è stato trasformato in modo rilevante. Continua a essere costituito da gruppi di grandi dimensioni, troppo grandi per fallire, basato su banche universali che combinano sotto lo stesso ombrello attività di investimento finanziario e attività bancarie commerciali. Le banche e le altre unità finanziarie sono fortemente indebitate, mentre il sistema bancario ombra gioca un ruolo sempre più importante nel processo di intermediazione. Inoltre, i negoziati in corso tra Stati Uniti e UE sul *Trattato Transatlantico sul Commercio e Investimento* (TTIP) potranno

minare la regolamentazione finanziaria esistente. Questi negoziati vengono svolti in completa segretezza (vedi capitolo 5), generando il timore che il settore finanziario possa acquisire nuovo spazio di manovra attraverso il TTIP.

Ci sono anche alcuni grossi problemi associati all'Unione Bancaria, che è ancora lontana dall'essere completa. Le sue varie caratteristiche entreranno in vigore nel corso di un lungo periodo di tempo, che si estende fino al 2023, mentre le risorse di cui il Fondo Unico di Risoluzione è stato dotato (55 miliardi di euro) sono ben al di sotto del potenziale supporto di liquidità necessario alle grandi istituzioni finanziarie europee in caso di problemi. Secondo uno studio, il sostegno che potrebbe essere richiesto da BNP Paribas è valutato in 83 miliardi di euro, 74 miliardi quello che potrebbe essere richiesto da Deutsche Bank, 51 miliardi da Santander, 36 miliardi da ING Bank, 57 miliardi da Société Générale.⁶ Dunque, il volume del Fondo Unico di Risoluzione, anche una volta divenuto pienamente operativo, sarà del tutto insufficiente a intervenire efficacemente nel caso in cui una grande banca dovesse trovarsi in difficoltà.

Ma non è solo la logistica dell'Unione Bancaria a essere inadeguata. Altrettanto importanti sono le deroghe previste dalla clausola di "fuga" del Meccanismo di Risoluzione Unico e la clausola di "salvaguardia" incluse nelle norme sugli aiuti di stato della Commissione europea. Considerata la complessità e interconnessione del sistema finanziario dell'Unione, il fallimento di qualsiasi istituzione finanziaria troppo grande per fallire potrebbe far scattare l'applicazione di questi due principi, come mezzo per evitare il rischio di contagio e di instabilità finanziaria. Come Lindner et al. hanno argomentato, *"una grande banca in difficoltà potrebbe molto probabilmente bloccare il meccanismo di risoluzione perché le dimensioni del fondo di risoluzione e del deposito di assicurazione sono stati calcolati in modo troppo 'rigido' . Alla fine, il denaro dei contribuenti verrebbe ancora una volta impiegato per mantenere la stabilità finanziaria"*.⁷

Il Testo Unico (*The Single Rulebook*) entrato in vigore nel gennaio 2014 comprende i nuovi requisiti patrimoniali previsti da Basilea III, inseriti nel diritto comunitario, sulla base del pacchetto CRD IV⁸. Stabilisce un coefficiente patrimoniale richiesto alle banche, che riflette il grado di rischio di credito delle

6 F. Lindner, N. Soemer e T. Theobald, "Opportunities and Risks of the European Banking Union", IMK Macroeconomic Policy Institute, maggio 2014.

7 *Ibid*, p.29.

8 Direttiva Requisiti di Capitale IV: Direttiva 2013/36/EU sull'accesso all'attività delle istituzioni di credito e la supervisione prudenziale delle istituzioni di credito e imprese di investimento.

attività bancarie ponderate al rischio, nella misura dell'8%, destinato a salire al 10,5% entro il 2019. Tuttavia, come la recente crisi finanziaria ha dimostrato, i requisiti patrimoniali devono essere valutati in relazione alle attività totali, piuttosto che solo ai valori di rischio ponderato. In tal senso serve guardare al rapporto di "leva finanziaria", che il Comitato di Basilea ha fissato al 3%, mentre negli Stati Uniti una banca viene considerata *bene* o *sufficientemente* capitalizzata se presenta rispettivamente un rapporto di leva del 5% o 4%. Ma, non a caso, la recente valutazione delle banche dell'area dell'euro da parte della BCE non ha considerato il livello complessivo dell'indebitamento bancario.

La fragilità del sistema finanziario UE si è accresciuta a causa dell'espansione del settore bancario ombra. In seguito alle riunioni del G20 a Seoul (2010) e a Cannes (2011), il *Financial Stability Board* ha pubblicato nel 2013 un piano d'azione che definisce un quadro per limitare i rischi generati dall'attività bancaria ombra. La Commissione europea ha anche pubblicato un Libro verde sul sistema bancario ombra nel 2012 e il proprio piano d'azione nel 2013. Entrambi i processi politici, tuttavia, ignorano il ruolo e le implicazioni dei centri offshore, come il Lussemburgo, i Paesi Bassi e l'Irlanda, i quali nel 2010 hanno registrato il 40% di tutte le transazioni bancarie ombra nell'area euro⁹.

La demonizzazione del debito sovrano ha distolto l'attenzione dal livello del debito complessivo (privato e pubblico) precedente alla crisi e dal ruolo che le banche e le banche ombra hanno svolto nell'alimentare il forte aumento del debito privato. La grande espansione del debito pubblico dopo l'inizio della crisi è stato infatti necessario per riempire il vuoto lasciato dal crollo della produzione di liquidità da parte del sistema privato. Inoltre, appare *naïve* la pretesa, da parte della attuale generazione di politici europei, di perseguire la riduzione del debito sovrano ai livelli previsti dai parametri di Maastricht come obiettivo macroeconomico primario, risultando né appropriata né realizzabile. Ciò è chiaramente dimostrato dal periodo molto più lungo che è stato necessario per ridurre i livelli di debito sovrano dopo il 1945, quando la crescita della produzione, del commercio e delle entrate pubbliche statali sono stati di gran lunga più favorevoli. Di fatto, il rientro da livelli complessivamente elevati di indebitamento è realizzabile solo attraverso una ripresa dinamica in Europa o attraverso una mirata ma sostanziale remissione del debito sovrano.

⁹ Commissione Europea, "Non-bank financial institutions: assessment of their impact on the stability of the financial system", *Economic papers*, n. 427, novembre 2012.

2.3 Proposte alternative

Il settore bancario dovrebbe essere radicalmente trasformato, creando unità di dimensioni più piccole, specializzate nelle specifiche aree dei servizi finanziari sulla base di regole ben definite e di applicazione generale. Le cosiddette banche troppo grandi per fallire hanno bisogno di essere suddivise in unità più piccole e la loro dimensione dovrebbe essere limitata. Ciò potrebbe essere ottenuto nel modo migliore attraverso una completa separazione tra le attività di *investment banking* e quelle di banca commerciale. Finché le grandi banche universali rappresenteranno la norma in Europa, il pericolo che divengano soggette a forti stress e vulnerabili al fallimento è sempre presente. Allo stesso tempo, il ruolo delle banche commerciali cooperative e di proprietà pubblica dovrebbe essere fortemente promosso.

L'Unione Bancaria attualmente in costruzione non prevede disposizioni adeguate per contenere il rischio di contagio. Essa dovrebbe quindi essere rafforzata, sia in relazione al controllo che ai poteri di risoluzione. Inoltre, il Fondo Unico di Risoluzione e il Fondo di garanzia depositi sono di dimensioni insufficienti a coprire le perdite, in caso di bisogno. Questi fondi dovrebbero pertanto essere adeguatamente finanziati a livello pan-europeo da parte delle banche stesse, in proporzione alle dimensioni del loro patrimonio. Ciò è tanto più urgente in considerazione dell'elevato volume di crediti incagliati o in sofferenza: il *Quality Review Asset* del novembre 2014 ha evidenziato che l'esposizione delle banche da questo punto di vista ha raggiunto un totale di 879 miliardi di euro, che oscillano tra il 10% al 30% dei prestiti in essere all'interno dei paesi dell'area euro.

Una decisa azione politica è necessaria per affrontare la questione del sistema bancario ombra europeo e la sua dimensione offshore. Finché i centri off-shore saranno in grado di offrire un porto sicuro in cui le istituzioni finanziarie possono aggirare regolamentazione e imposte, persisterà una dimensione di mercato duale. Affrontare la questione dei centri off-shore è dunque un aspetto cruciale in relazione alla supervisione e regolamentazione della finanza globale.

Al fine di superare il circolo vizioso tra perdite delle banche e aumento del debito sovrano, è necessario un meccanismo che risolva la questione del debito a livello della zona euro. Livelli insostenibili di debito pubblico devono essere risolti attraverso una combinazione di cancellazione e di almeno parziale mutualizzazione. Come la crisi del debito dei paesi in via di sviluppo negli anni '80 del secolo scorso ha dimostrato, un "eccesso di debito" determina una spirale

di bassi investimenti, bassa produttività e aumento della povertà. Al fine di procedere verso una risoluzione dell'eccesso di debito nella zona euro, dovrebbe essere convocata una conferenza di tutti gli stati UE.

La mutualizzazione del debito pubblico potrebbe essere perseguita in uno dei seguenti modi.

- *Ristrutturazione del debito pubblico.* Una delle numerose proposte prevede la creazione di un'Agenzia che acquisti al valore nominale il 50% del debito pubblico esistente e lo trasformi in rendite perpetue senza interessi.¹⁰ In questo modo, il corrispondente debito verrebbe spazzato via. A tal fine, l'Agenzia prenderebbe in prestito sui mercati finanziari l'importo necessario (mentre gli oneri finanziari che dovrebbe pagare sarebbero coperti trasferendole i proventi del signoraggio sulla moneta, ora incassati dalla BCE e distribuiti alle autorità monetarie nazionali). L'Agenzia più adatta per questo compito è la stessa BCE, perché, come tutte le principali banche centrali, essa ha elevata credibilità, può sostenere grandi perdite, ed è l'unica istituzione in grado di mobilitare ingenti risorse sul mercato finanziario.
- *Intervento della BCE sui mercati dei titoli di stato.* La BCE ha finora svolto il suo ruolo di prestatore di ultima istanza in modo troppo restrittivo, intervenendo solo nel mercato secondario dei titoli di stato e subordinando il proprio intervento alla realizzazione di misure di austerità. È necessario un cambiamento nella sua dottrina. La BCE dovrebbe diventare un soggetto attivo sul mercato dei titoli di stato, compreso il mercato primario, come accade per la Banca d'Inghilterra e la Federal Reserve americana. Una politica di questo tipo avrebbe due effetti positivi. In primo luogo, produrrebbe una pressione al ribasso sui tassi dei titoli di stato e ridurrebbe il costo del debito. In secondo luogo, ridurrebbe la probabilità di una crisi sul mercato dei titoli, grazie all'intervento della BCE come prestatore di ultima istanza.
- *La questione comune degli Eurobond.* Il livello complessivo del debito europeo non è elevato in confronto a quello di Stati Uniti e Giappone. Tuttavia esso è distribuito in maniera non uniforme nella UE e nell'area euro. Diversi schemi sono stati proposti. Uno prevede l'emissione congiunta di Eurobond fino a un valore pari al 60% del PIL dell'area euro. Una soluzione più avan-

zata consisterebbe, invece, nell'emettere debito garantito al di sopra della soglia del 60%, soglia che i mercati ritengono più rischiosa e che, per questa ragione, risulta più costosa. Gli Eurobond potrebbero essere anche un utile strumento per il finanziamento delle politiche comuni a livello europeo.

Uno dei principali problemi strutturali della zona euro risiede però nella sua eterogeneità. L'aggiustamento del tasso di cambio reale attraverso le cosiddette svalutazioni interne (riduzione dell'occupazione e dei salari) comporta costi sociali inaccettabili e ha effetti cumulativi perversi. Altre alternative sono o complesse da implementare (specificamente, il coordinamento delle politiche fiscali e salariali a livello europeo), o hanno solo un impatto a lungo termine (i grandi programmi di investimento e la politica industriale).

Per questo sono stati ipotizzati vari regimi monetari alternativi. Questi includono:

- una zona multi-euro in cui vengono reintrodotti euro nazionali a livello nazionale o regionale, mentre una moneta euro globale agisce come riserva di valore internazionale nei mercati finanziari;
- un ritorno al Sistema Monetario Europeo (SME) degli anni 1980 e 1990;
- l'uscita della Germania dalla zona euro e la fluttuazione libera della sua moneta, insieme al mantenimento dell'euro da parte degli altri paesi, che lo ancorerebbero alla valuta tedesca con un tasso di cambio fisso, ma regolabile, o libero di fluttuare nei confronti del dollaro;
- un modello *euro-bancor*, che riprenderebbe elementi dallo SME, dalle proposte di Keynes sulla creazione del *bancor* come unità monetaria internazionale e di un'*International Clearing Union (ICU)*, dalla BCE e dal *Sistema Unico dei Pagamenti Europeo (SEPA, Single European Payments Area)*. Questa proposta è quella che appare preferibile. A differenza del regime attuale, essa farebbe in modo che sia i paesi debitori che quelli creditori condividano l'onere del debito e, in questo modo, potrebbe contribuire a evitare qualsiasi tendenza verso una rottura dell'area euro.

¹⁰ P. Pâris, C. Wyplosz, "Mutual Agreement for Public Debt Restructuring in the Eurozone, Madre Plan", CEPR, maggio 2014.

3. La politica industriale e l'evoluzione dell'economia

3.1 Un declino non uniforme della produzione

A partire dal 2008 la produzione industriale è calata in quasi tutti i paesi europei e in Europa si è affermato un ininterrotto processo di polarizzazione. Ancora nel 2013 la produzione industriale è tornata ai livelli pre-crisi solo in Germania, Austria, Olanda e Irlanda, con l'unica eccezione della Polonia, dove la produzione è aumentata del 18% rispetto al 2008. Nella maggior parte dei paesi dell'Europa Centrale e del Nord Europa la produzione non si è ripresa; in alcuni paesi, come Francia, Regno Unito, Svezia, Danimarca e Finlandia, il calo è stato superiore al 10%. Le maggiori perdite si sono avute nell'Europa del Sud, Italia, Spagna e Grecia, dove la produzione è scesa del 25% rispetto al 2008. Il prolungarsi della crisi ha provocato una perdita permanente di capacità produttiva nella maggior parte dei paesi e delle industrie, specialmente nella "periferia" del Sud Europa. Un'analoga polarizzazione è emersa anche dall'andamento della disoccupazione e di altre variabili economiche.

Dietro questi numeri si nasconde un progressivo accentramento delle attività economiche e del potere economico e politico nel "centro", rappresentato dalla Germania e dai paesi integrati nel suo sistema produttivo.¹ Con il prolungarsi della fase di stagnazione, l'Europa svilupperà una struttura industriale più polarizzata, nella quale i paesi, le regioni, le industrie e le imprese più "deboli" diventeranno ancora più deboli: d'altra parte, il "centro" sarà influenzato negativamente dalla minore crescita della domanda, cosicché sia i paesi della periferia che quelli del centro manifesteranno una ridotta capacità nello sviluppo di nuove tecnologie e di nuove attività economiche. Senza investimenti in aree di sviluppo capaci di produrre una crescita sostenibile, l'Europa resterà caratterizzata da mercati stagnanti, da maggiori rischi ambientali, dallo scarso interesse ai cambiamenti climatici e da disuguaglianze crescenti.

¹ Analisi della recente evoluzione delle industrie Europee e delle reti di produzione sono in: WIIW, "European Competitiveness Report. A 'manufacturing imperative' in the EU – Europe's position in global manufacturing and the role of industry policy", Vienna, 2013; A. Simonazzi, A. Ginsburg, e G. Nocella, "Economic relations between Germany and Southern Europe", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 37, no. 3, 2013, pp. 653-675; K. Aiginger, "Industrial Policy for a Sustainable Growth Path", *WIFO Working Papers*, no. 469, 2014.

3.2 La riscoperta della politica industriale?

Dal 1980, la politica industriale ha giocato un ruolo marginale nell'agenda europea. Le politiche volte a favorire l'evoluzione delle attività economiche sono inquadrate nella strategia *Europa 2020*, approvata nel giugno 2010 dal Consiglio Europeo. Esse prevedono diversi strumenti chiave di intervento.

I *Fondi Strutturali*, che rappresentano il più importante strumento di intervento dell'Unione; essi hanno il compito di "compensare i perdenti" nella competizione del mercato; tali fondi ammontano allo 0,4% del Pil europeo.

La strategia della *Smart Specialization*², adottata di recente dalla UE, che incoraggia le regioni a concentrare i loro sforzi "orizzontali" nel favorire la formazione di una massa critica di spesa in ricerca e sviluppo, a investire in nuova capacità innovativa e a realizzare investimenti in attività che combinino tecnologie avanzate e competenze locali, anche nelle industrie più tradizionali.

Il *project financing* della *Banca Europea degli Investimenti* (BEI), il cui finanziamento ammonta a 72 miliardi di euro nel 2013, destinato a una varietà di progetti pubblici e privati. La BEI, tuttavia, opera con la logica tipica degli operatori finanziari.

Con una modesta disponibilità di risorse, l'attenzione concentrata verso misure indirette di politica industriale e una fiducia cieca nelle forze di mercato, l'approccio "orizzontale" alla politica economia adottato dall'Unione ha avuto un impatto minimo sullo sviluppo della capacità produttiva europea. Le attuali politiche dell'Unione non sono state accompagnate da un adeguato meccanismo di governance e le lobby industriali hanno potuto esercitare una forte influenza su di esse.

La severità della crisi, tuttavia, ha spinto la Commissione a introdurre, nel gennaio 2014, una nuova iniziativa, il cosiddetto *Industrial Compact*. Esso si propone di far tornare il peso del settore manifatturiero dell'Unione al 20% del Pil entro il 2020, rispetto al 16% attuale. La novità, rispetto a *Europa 2020*, riguarda una maggiore selettività nell'utilizzo delle risorse – con l'obiettivo di investire in settori ad alto valore aggiunto, come l'efficienza energetica, le industrie "verdi" e le tecnologie digitali. *L'Industrial Compact* non prevede, tuttavia, alcun fondo addizionale. Tutti gli interventi proposti si basano su iniziative già

² D. Foray, P. David e B. Hall, "Smart specialization: the concept", in: Unione Europea, "Knowledge for growth: prospects for science, technology and innovation", EUR 24047, 2009.

esistenti, come il programma *Horizon 2020*, il progetto COSME per la competitività delle piccole e medie imprese e i già citati Fondi Strutturali (con i corrispondenti co-finanziamenti nazionali).³

Nel novembre 2014 il nuovo presidente della Commissione, Jean-Claude Juncker, ha inoltre proposto un piano di investimenti da 315 miliardi. La proposta Juncker prevede la creazione di un *Fondo Strategico per gli Investimenti* (FSI) finanziato per 21 miliardi, di cui 15 prelevati da fondi UE già esistenti e 6 investiti dalla BEI; secondo le previsioni di Juncker, l'FSI dovrebbe "stimolare" finanziamenti privati per un totale di 315 miliardi in 3 anni, attraverso l'emissione di obbligazioni BEI e la mobilitazione dei privati nei progetti di investimento. Ai governi nazionali è richiesto di contribuire con co-finanziamenti addizionali, i quali saranno esclusi dai vincoli UE sulla spesa pubblica, sebbene non sia previsto alcun controllo da parte loro sull'uso dei fondi. In un contesto di bassa crescita come quello attuale, è inverosimile che il piano Juncker si riveli efficace nello stimolare un simile volume di investimenti privati. Il suo impatto in termini di domanda sarà modesto e non c'è alcuna certezza che la qualità dei finanziamenti terrà conto dell'impatto sociale e ambientale degli investimenti.

L'efficacia degli interventi di politica industriale sarà seriamente influenzata dall'esito delle negoziazioni per il *Trattato Transatlantico sul Commercio e sugli Investimenti* (TTIP) in discussione con gli Stati Uniti, discusso più avanti, nel capitolo 5. Se il TTIP venisse approvato, lo spazio per un'azione di politica industriale sarebbe seriamente compromesso.

3.3 Una nuova politica industriale per l'Europa

L'Europa sta riscoprendo l'importanza della politica industriale. La Confederazione sindacale tedesca (DGB) ha ora proposto "un piano Marshall per l'Europa", prospettando un piano di investimenti pubblici del valore del 2% annuo del Pil dell'Unione per 10 anni. Altre proposte sono state presentate dalla Confederazione Europea dei Sindacati (ETUC), mentre il gruppo parlamentare dei Verdi Europei ha proposto un piano di investimenti pubblici per 750 miliardi da

3 Commissione Europea, "For a European industrial renaissance", COM (2014) 14/2, 2014; Commissione Europea, "A policy frame work for climate and energy in the period from 2020 to 2030", COM (2014) 15, 2014.

impiegare nell'arco di 3 anni, il quale dovrebbe sbloccare investimenti privati addizionali per circa 400 miliardi. L'obiettivo è quello di favorire la formazione di una economia europea verde, promuovere uno sviluppo locale sostenibile e una crescita inclusiva, puntando sullo sviluppo di tecnologie pulite.⁴

Diverse sono le ragioni che premono per lo sviluppo di una nuova politica industriale per l'Europa:

- *Rilanciare la domanda.* Un ampio piano di investimenti pubblici contribuirebbe a frenare la stagnazione, genererebbe un consistente aumento della domanda e sosterebbe la crescita di attività ecologicamente sostenibili e intensive di conoscenza, con una maggiore domanda di lavoro qualificato e ad alta remunerazione.
- *Un nuovo equilibrio fra pubblico e privato.* Una nuova politica industriale a livello dell'Unione potrebbe ribaltare l'orientamento politico a favore delle privatizzazioni che ha contraddistinto i decenni passati. Nuove attività pubbliche potrebbero generare direttamente beni pubblici come conoscenza, progresso ambientale, welfare, integrazione sociale e coesione territoriale.
- *La coesione europea.* Un'azione di politica industriale potrebbe ridurre gli squilibri tra i paesi europei e tra le regioni, concentrando le risorse nelle aree più deboli.
- *Contrastare la crisi ecologica.* La nuova politica industriale potrebbe diventare il principale canale con il quale promuovere la conversione ecologica dell'Unione, riducendo l'uso delle risorse non rinnovabili e sviluppando fonti di energia rinnovabile, rilanciando l'efficienza energetica, proteggendo i sistemi ecologici e i paesaggi, riducendo il consumo di anidride carbonica e le emissioni di gas serra, aumentando il riciclaggio dei rifiuti e contrastando le strategie di "accaparramento" della terra e dei mari da parte delle spregiu-

4 DGB, "A Marshall Plan for Europe", 2012, <http://www.dgb.de/themen/+ + co + + d92f2d46-5590-11e2-8327-00188b4dc422/#>; ETUC, "A new path for Europe", 7 novembre 2013, http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/EN-A-new-path-for-europe_3.pdf; M. Pianta, "Industrial and innovation policies in Europe", in A. Watt e A. Botsch e R. Carlini (a cura di), *Dopo la crisi, Sbilanciamoci-ETUI*, 2010; M. Pianta, "An industrial policy for Europe", *Seoul Journal of Economics*, vol. 27, no. 3, 2014, pp.277-305; J. Dellheim e F.O. Wolf, "Alternative European economic policy, industrial policy, and socio-ecological reconversion", paper presentato alla conferenza EuroMemorandum, Londra, 20-22 settembre 2013; J. Dellheim e F.O. Wolf, "On industrial policy – a follow up and some suggestions", paper presentato alla conferenza Euromemorandum, Roma, 25-27 settembre 2014; EuroMemo Group, EuroMemorandum 2014, http://www.euromemo.eu/euromemorandum/euromemorandum_2014/index.html; Gruppo dei Verdi Europei, "A green investment plan for Europe", 13 novembre 2014.

dicate multinazionali dell'agroalimentare. È necessaria una combinazione di interventi pubblici diretti con l'erogazione di servizi legati all'ambiente e di un'appropriata regolamentazione delle attività dei privati, compresa la tassazione ambientale, incentivi, commesse pubbliche e l'organizzazione di nuovi mercati.

- *Disarmare l'economia.* Nel contesto di crescenti tensioni internazionali e del ritorno al conflitto armato in Europa – in Ucraina, nel Medio Oriente, ecc. – è importante che la politica industriale non scelga la strada di una nuova militarizzazione. La via d'uscita alla *Grande Depressione* del 1930 è stata contraddistinta da un intervento pubblico volto a sostenere la produzione industriale nel settore militare, preordinando l'inizio della seconda guerra mondiale. L'Unione e gli altri stati europei, come la Russia, devono costruire le basi per la propria sicurezza con la politica e non con la forza militare. Le politiche industriali e tecnologiche devono prendere una strada opposta a quella degli Stati Uniti, che hanno puntato sul sostegno al complesso industriale-militare. Un più bilanciato, equo e sostenibile sistema produttivo in Europa non ha bisogno di maggiori spese militari.

Per affrontare queste priorità, la politica industriale può rappresentare uno strumento di fondamentale importanza. Le aree in cui si potrebbe investire sono le seguenti:

- *Ambiente e energia.* L'attuale modello industriale deve ri-orientarsi verso una maggiore sostenibilità ambientale. Il paradigma tecnologico dei prossimi decenni potrebbe essere basato su prodotti, processi e organizzazioni sociali "verdi", con un minore utilizzo di energia, di risorse e di suolo e con un impatto minore sul clima e sull'ecosistema; sullo sfruttamento delle energie rinnovabili, sull'organizzazione di sistemi di trasporto che vadano oltre il predominio delle automobili e su sistemi di mobilità integrata; sulla riparazione e sulla manutenzione di beni esistenti e su infrastrutture che proteggano la natura e la Terra.
- *Conoscenza e ICT.* L'attuale modello industriale è dominato dalla diffusione del paradigma tecnologico basato sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. L'Europa dovrebbe sfruttare il potenziale applicativo delle nuove tecnologie, la loro maggiore produttività e i prezzi più bassi. Le tecnologie ICT e le attività basate sul web stanno ridefinendo le fron-

tiere tra la sfera economica e quella sociale, come chiaramente mostrano il successo dei *software open source*, del *copyleft*, di *Wikipedia* e del *peer-to-peer*. Le politiche dovrebbero incoraggiare l'innovazione, vista come processo aperto, sociale e cooperativo, rafforzando i "common" intellettuali, allentando le regole sull'accesso e la condivisione della conoscenza, piuttosto che rafforzare i diritti di proprietà intellettuale, pensati per una era tecnologica precedente.

- *Salute e welfare.* L'Europa è un continente segnato dall'invecchiamento della popolazione e dotato dei migliori sistemi sanitari al mondo, sviluppati sulla base di una concezione della salute come servizio pubblico. Gli avanzamenti nei sistemi di assistenza, nella strumentazione medica, nelle biotecnologie, nella genetica e nella ricerca farmacologica dovrebbero essere finanziati e regolamentati considerando le loro conseguenze etiche, ecologiche e sociali (come nel caso degli organismi geneticamente modificati, della clonazione, dell'accesso ai farmaci nei paesi in via di sviluppo, ecc.). L'innovazione sociale può diffondersi nei servizi di welfare con un rilancio del ruolo dei cittadini e delle organizzazioni non profit, della fornitura di servizi pubblici e di nuove forme di auto-organizzazione della società.

Le aree di investimento sopra presentate sono caratterizzate da processi di produzione ad alta intensità di lavoro e da una domanda di competenze medio-alte, con la possibilità di creare "buone" occupazioni.

Facendo tesoro delle esperienze passate, una nuova politica industriale europea potrebbe basarsi su tre strumenti.

- *Attività pubbliche di ricerca, sviluppo e innovazione.* C'è l'urgenza di rinnovare questo campo dell'azione pubblica, perché le università, gli istituti di ricerca e i laboratori pubblici – a volte finanziati anche dai programmi dell'Unione – hanno rappresentato da sempre un fattore chiave nello sviluppo di lungo termine dell'Europa.
- *Investimenti pubblici per sviluppare la produzione.* L'intervento pubblico è essenziale per promuovere l'investimento in attività legate all'ambiente, all'ICT e al welfare. Tre casi possono essere considerati.
- Prima di tutto, alcune fra queste attività sono svolte principalmente dal settore pubblico, come nel caso dell'inquinamento ambientale, dell'educazione alle nuove tecnologie, degli ospedali pubblici e dei servizi di assistenza.

Considerata la grave sottoproduzione di questi beni pubblici, la politica industriale potrebbe intervenire per espandere la quantità e la qualità di tali servizi.

- In secondo luogo, altre attività sono prodotte quasi esclusivamente dai privati, come nel caso delle celle fotovoltaiche, dei software e delle macchine mediche. Le imprese private esistenti, tuttavia, sotto-investono in queste attività a causa dell'incertezza sugli sviluppi tecnologici e di mercato. Una *Agenzia Europea* o una *Banca di Investimento Nazionale* potrebbero offrire prestiti a lungo termine alle imprese private o investire direttamente in alcune di esse.
- Infine, potrebbe essere necessario creare del tutto nuove imprese (o sul mercato europeo o locale) sulla base di specifiche sfide di innovazione e produzione, ad esempio, per ovviare alla mancanza di un forte produttore europeo di celle fotovoltaiche. In tali casi, banche pubbliche di investimento potrebbero farsi carico di promuovere nuove imprese in nuovi mercati emergenti.
- *Innovazioni mission-oriented e commesse pubbliche.* Una nuova politica industriale europea potrebbe affrontare specifici obiettivi di avanzamento tecnologico – in campi come l'efficienza energetica, le energie rinnovabili, la prevenzione e la cura delle malattie – attraverso politiche *mission-oriented* e commesse pubbliche per lo sviluppo di nuovi prodotti e processi con un largo potenziale di mercato. Politiche di questo tipo sono state a lungo adottate per favorire gli sforzi scientifici e tecnologici.⁵

La nuova politica industriale dovrebbe essere coordinata con le altre politiche dell'Unione e collegata a un rinnovamento della strategia di sostenibilità dell'Europa nel lungo periodo. Le maggiori sfide sono legate alle attuali regolamentazioni europee, in particolare a quelle che impediscono all'azione pubblica di “distorcere” l'azione dei mercati. Il livello comunitario è cruciale anche per il finanziamento degli interventi. Poiché si può scommettere sull'opposizione di alcuni paesi, si potrebbe pensare a interventi “a geometria variabile”, escludendo quei paesi che non vogliono partecipare.

Le istituzioni e gli interventi già esistenti, compresi i *Fondi Strutturali* e la *Banca*

5 Si veda il libro di M. Mazzucato, “Lo Stato innovatore”, Laterza, 2014, che propone una discussione delle esperienze più rilevanti, come l'ARPA-E negli Stati Uniti e la BNDES, la banca di sviluppo nazionale del Brasile.

Europea degli Investimenti, potrebbero essere rinnovate e integrate in una nuova politica industriale. Ciò nonostante, il loro modo di operare dovrebbe essere radicalmente cambiato. Nel lungo termine c'è la necessità di definire istituzioni dedicate – una *Banca Europea per gli Investimenti Pubblici* o una *Agenzia Industriale Europea* – coerenti con il mandato di riformare la struttura produttiva dell'Europa.

I governi dell'Unione Europea e il Parlamento Europeo dovrebbero accordarsi sulle linee di conduzione e sul finanziamento della politica industriale e invitare la Commissione a individuare strumenti appropriati di politica economica. In ciascun paese, una istituzione specificamente dedicata potrebbe assumere il ruolo di coordinamento delle politiche industriali nazionali. Queste istituzioni dovrebbero identificare le nuove attività pubbliche da finanziare, i progetti da sviluppare e le imprese private da supportare – sia con commesse pubbliche sia con interessi agevolati sui prestiti o direttamente tramite il possesso di una quota azionaria.

Il finanziamento di una politica industriale UE dovrebbe avvenire con risorse prettamente europee. È essenziale che i paesi più in difficoltà coi bilanci pubblici non siano messe ancora più sotto pressione con la richiesta di risorse addizionali e che i debiti pubblici non vengano aumentati. L'ordine di grandezza per il finanziamento di un programma di politica industriale è quello immaginato dalla DGB e dall'ETUC, pari al 2% del Pil dell'Unione, circa 260 miliardi di euro da investire ogni anno per dieci anni. Uno sforzo di questo tipo appare praticabile. Esso contribuirebbe a concludere la fase di stagnazione in cui versa l'Europa e a ri-orientare l'investimento europeo – pubblico e privato – verso un sistema industriale basato su uno sviluppo sostenibile.⁶

Diversi progetti di finanziamento possono essere immaginati. Come suggerito dalla DGB, i fondi potrebbero essere recuperati sui mercati finanziari da una nuova *Agenzia Pubblica Europea*; oppure provenire finalmente da una tassa sulla ricchezza o da una più incisiva tassazione delle transazioni finanziarie. Tasse di questo tipo potrebbero contribuire a coprire i pagamenti degli interessi per quei progetti che non generano immediati profitti sul mercato.

Un'alternativa potrebbe venire da una profonda riforma fiscale europea, che introduca una tassa “europea” sulle imprese, annullando di fatto la competizione fiscale tra gli stati membri. Il 15% dei proventi potrebbe essere gestito

6 Come termine di paragone, i Fondi Strutturali Europei sono stati pari a 347 miliardi di euro per il periodo 2007-2013, mentre l'ammontare dei prestiti BEI nel 2013 è stato pari a 72 miliardi.

direttamente dall'Unione e andare a finanziare la politica industriale, l'investimento pubblico, la generazione e la diffusione di conoscenza; il resto potrebbe essere trasferito ai bilanci degli stati membri.

Nel caso dei paesi dell'area Euro, titoli di investimento sul modello degli *Eurobond* potrebbero essere collocati sul mercato per finanziare la politica industriale. Una nuova *Banca Europea per gli Investimenti Pubblici* potrebbe prendere a prestito fondi direttamente dalla BCE e la BCE potrebbe, a sua volta, fornire fondi per la politica industriale alle Agenzie di spesa designate.

Il meccanismo di governance degli interventi di politica industriale potrebbe essere gestito dalla *Banca Europea per gli Investimenti Pubblici* (o da una corrispondente *Agenzia*), con il compito di coordinare l'azione delle Agenzie nazionali situate nei paesi membri. Questa istituzione dovrebbe rispondere al Parlamento Europeo, che nominerebbe un board, al cui interno siano presenti rappresentanti delle imprese, delle organizzazioni di ricerca, dei sindacati e delle organizzazioni della società civile e ambientali. Essa dovrebbe impegnarsi nel coinvolgimento di tutti gli attori politici, economici e sociali per sviluppare le proposte di intervento, le quali dovrebbero essere soggette all'approvazione del Parlamento Europeo. I finanziamenti verrebbero poi assegnati alle istituzioni nazionali e a specifici obiettivi e aree di intervento, con un continuo monitoraggio e procedure di valutazione simili a quelle richieste dai Fondi Strutturali Europei.

Per ridurre il ricorso a politiche poco trasparenti e condizionate dalle lobby e dagli interessi, i paesi e le regioni in cui tali investimenti potrebbero essere indirizzati dovrebbero essere definiti in anticipo, con l'esplicita intenzione di ridurre la polarizzazione che sta indebolendo la base industriale della "periferia" europea. Ad esempio, il 75% dei fondi potrebbe essere investito in attività localizzate nei paesi della "periferia" (l'Europa del Sud, l'Europa dell'Est, l'Irlanda) – e almeno il 50% delle risorse destinate alle regioni più povere di tali paesi – mentre il 25% potrebbe andare alle regioni più povere dei paesi del "centro". Le politiche non dovrebbero favorire le attività produttive orientate alle esportazioni, ma attività che favoriscano lo sviluppo sostenibile delle economie locali e la nascita di nuove attività pubbliche, non profit e cooperative. La collusione tra l'azione di politica industriale e il potere economico e politico che abbiamo conosciuto in passato dovrebbe essere superata attraverso il ricorso ad ampie consultazioni pubbliche e a un dibattito democratico su cosa e come produrre.

4. La politica sociale e la lotta alla disuguaglianza

4.1 L'ampliamento delle disuguaglianze in Europa

I dati della commissione europea mostrano chiaramente il deterioramento delle condizioni sociali nella UE dovuto alle politiche di *austerità*¹. La percentuale di popolazione europea a rischio di "gravi deprivazioni materiali", dopo un graduale declino sino all'8,2% del 2009, è risalita al 9,9% del 2012, corrispondente a circa 8,5 milioni di persone. Le corrispondenti percentuali per bambini e giovani sotto i 18 anni sono del 9,5% e 11,7%, rispettivamente. Utilizzando una definizione più ampia di povertà, i soggetti a "rischio di povertà od esclusione sociale" sono saliti nello stesso periodo dal 23,2% and 24,3% della popolazione. Il numero di non occupati o sottoccupati è cresciuto dal 9,1% al 10,3% negli stessi tre anni, mentre la percentuale di giovani disoccupati, che non studiano né sono in training, è salita dal 10,9% al 13,1% tra il 2008 e il 2012, a seguito della recessione, aggravata dalle politiche di *austerità*.

L'impoverimento di milioni di persone si accompagna a disuguaglianze crescenti, che stanno attirando attenzione e diventando un tema centrale dei dibattiti politici sull'Unione europea e l'area euro. Questa è la ragione per la quale il capitolo sociale del *memorandum* è incentrato quest'anno sulle disuguaglianze.

Le differenze di reddito, all'interno dello stesso paese e tra paesi diversi, risultano in disuguaglianze globali, con le disuguaglianze fra paesi che danno conto di circa i tre quarti del totale. Il fenomeno è in crescita in tutto il mondo: in particolare, in Europa si rischia di ritornare sugli elevatissimi livelli di disuguaglianza di due secoli fa.²

La banca dati del Luxembourg Income Studies (LIS) contiene dati di lungo periodo sulla disuguaglianza di reddito in 21 paesi UE negli ultimi venti/trenta anni: i valori sono diminuiti in tre paesi di piccole dimensioni, che partivano da valori iniziali molto alti, oltre che in due paesi scandinavi, Danimarca e Svezia, già caratterizzati da un indice particolarmente basso. In cinque dei paesi più popolosi

1 Commissione europea, "Employment and social developments in Europe", 2013, pp. 463-4.

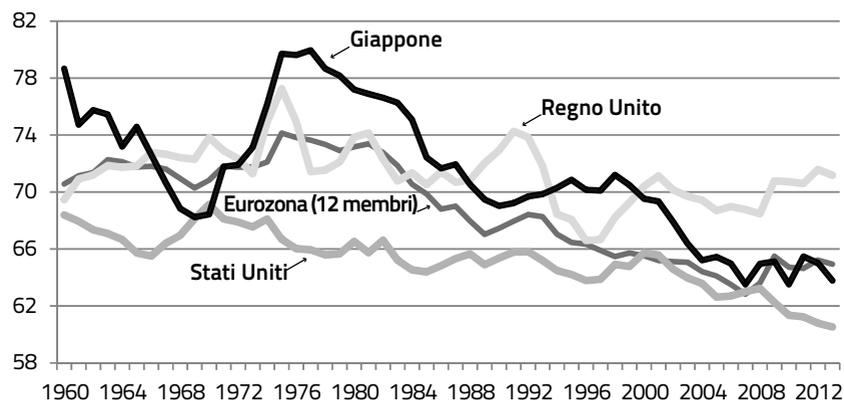
2 F. Bourguignon and C. Morrisson, "The size distribution of income among world citizens, 1820-1990", *American Economic Review*, vol. 22, 2002, pp. 727-744; T. Piketty, "Capital in the 21st century", Harvard, 2014 [Trad. Italiana: "Il capitale nel ventunesimo secolo", Bompiani 2014].

(Germania, Italia, Spagna, Polonia e – soprattutto – Regno Unito) la disuguaglianza è cresciuta sostanzialmente. Le ultime stime della Commissione europea parlano di un'ulteriore, sostanziale, accentuazione del divario in Spagna e Grecia.³

Dietro la persistente tendenza all'aumento delle divergenze di reddito nel lungo periodo è possibile riscontrare due tendenze diverse: in primo luogo, la quota del reddito nazionale destinata al lavoro (Figura 4.1) è diminuita fortemente e continuamente per alcuni decenni. Inoltre, all'interno della quota di reddito destinata al lavoro, la distribuzione dei salari è divenuta molto più diseguale. I dati OCSE (Figura 4.2), mostrano ovunque uno spostamento a favore dell'1% della popolazione con redditi da lavoro più ricchi (anche se la parte più significativa di questi compensi è originata dai bonus corrisposti ai manager delle grandi imprese, non strettamente retribuzione da lavoro, bensì, piuttosto, rendita di posizione derivante dal ruolo dominante all'interno delle gerarchie delle compagnie). Le disuguaglianze dell'area euro non sono così estreme come negli Stati Uniti o nel Regno Unito, ma sono cresciute rapidamente.

QUOTA DI REDDITO DEI SALARI NELLE ECONOMIE SVILUPPATE 1960-2013

Figura 4.1

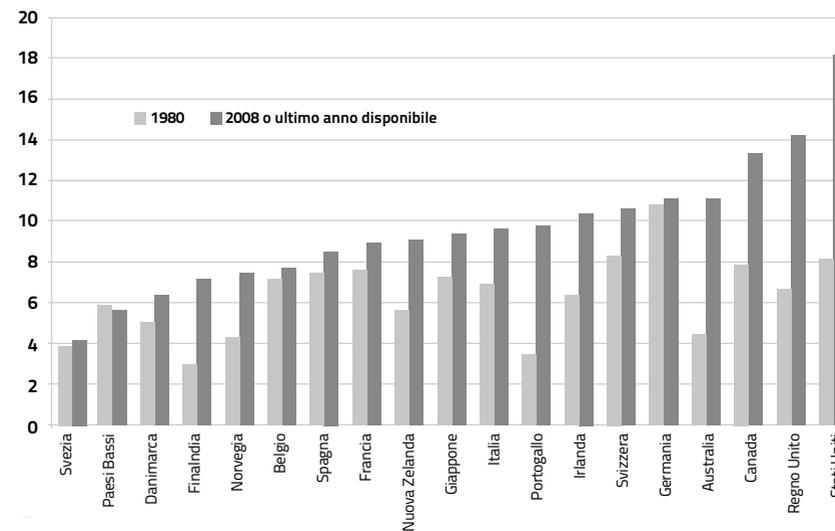


Fonte: Thomas Goda, Özlem Onaran ed Engelbert Stockhammer, "A case for redistribution? Income inequality and wealth concentration in the recent crisis", University of Greenwich Business School, Working Paper, WERU9, 2014 (gli autori utilizzano il database AMECO).

³ Commissione europea, op.cit., pp. 474-475.

QUOTA DELL'1% PIÙ RICCO SUL TOTALE DEL REDDITO TASSABILE 1980 E 2008

Figura 4.2



Fonte: OCSE, Statlink <http://dx.doi.org/10.1787/888932566554>

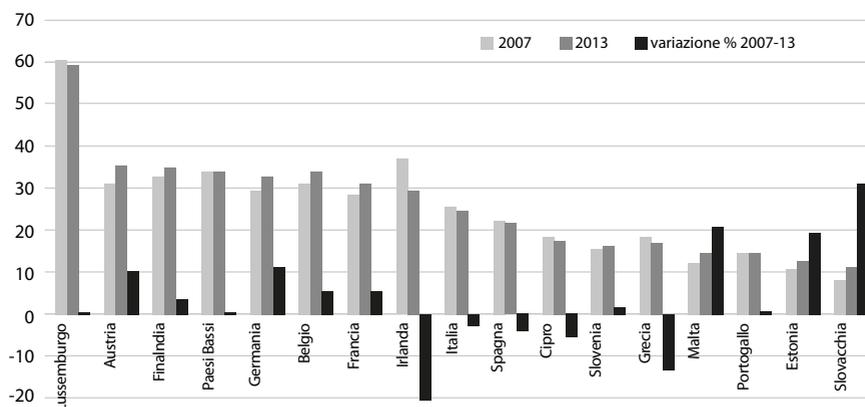
I dati fino a questo momento analizzati erano relativi alle disuguaglianze all'interno di ciascun stato membro. Ma anche le disuguaglianze fra stati e quelle complessive tra gli abitanti dell'Unione europea nel suo complesso devono essere prese in considerazione. Se il processo di integrazione UE deve significare progresso sociale, allora l'obiettivo delle politiche sociali europee dovrebbe essere il benessere dei cittadini, piuttosto che le modalità di funzionamento delle istituzioni nazionali degli stati membri. Inoltre, nel lungo termine, trasferimenti finanziati con imposte potranno risultare politicamente più ben accetti se concepiti come aiuti a cittadini europei svantaggiati, piuttosto che come aiuti a uno specifico stato membro.

Il fatto che la Commissione presenti soltanto dati per i singoli paesi è una tacita ammissione di quanto sia lento lo sviluppo di politiche sociali europee e la definizione dei relativi obiettivi. Sebbene il divario nella distribuzione del reddito e della ricchezza tenda a essere inferiore negli stati europei rispetto agli USA, le disparità tra i singoli stati della federazione americana non sono paragonabili a quelle tra il membro più ricco e il più povero dell'UE. Peraltro, la

situazione di disuguaglianza e deprivazione sociale nei paesi europei più duramente colpiti dalla crisi si evidenzia anche nel fatto che numerose vittime della disoccupazione, soprattutto giovani, lasciano i paesi di appartenenza alla ricerca di lavoro negli stati membri più ricchi. Questa emigrazione emergenziale, guidata da situazioni di disagio sociale, indebolisce ulteriormente le possibilità di sviluppo degli stessi paesi di origine.

REDDITO PRO-CAPITE NELL'AREA EURO (MIGLIAIA DI EURO)

Figura 4.3



Fonte: Eurostat 2014.

La Figura 4.3 mostra che, anche escludendo il Lussemburgo, gli stati membri più ricchi dell'area euro hanno un reddito pro-capite pari a tre volte quello dei più poveri. Inoltre, dalla comparsa della crisi, nell'area euro si sono avuti forti accentramenti di capitale, produzione e investimento: ad esempio le spese in ricerca e sviluppo si sono decisamente concentrate in Germania e stati limitrofi. Secondo le stime Eurostat, nel 2007 Germania, Paesi Bassi e Austria davano conto del 46,4% della spesa nell'area euro per ricerca e sviluppo, percentuale salita al 49,2 nel 2012.⁴

4 Spesa totale interna in ricerca e sviluppo (GERD) per settori di performance [rd_e_gerdot].

L'apparente convergenza nelle performance economiche nei primi anni dell'Unione monetaria si è dunque rivelata un miraggio: la crisi ha prodotto un'accentuata divergenza tra gli stati membri, ulteriormente aggravando la tendenza all'aumento delle disuguaglianze all'interno di ciascun paese.

4.2 Disuguaglianze di genere nella crisi

Le misure di austerità in Europa non sono neutrali dal punto di vista di genere. Se le donne sono state inizialmente risparmiate dagli effetti peggiori della crisi, non sono state in grado di evitare gli effetti dei cosiddetti "rimedi". Le misure di *austerità* e consolidamento fiscale intraprese sin dal 2010 hanno essenzialmente preso la forma di tagli alla spesa pubblica per lo stato sociale e al settore pubblico, colpendo soprattutto le donne.⁵

Le crisi offrono opportunità per realizzare cambiamenti radicali, inclusa la possibilità di ridurre le disuguaglianze di genere; al tempo stesso, tuttavia, esse creano una situazione nella quale i problemi di uguaglianza fra uomini e donne tendono a essere considerati come aspetti da relegare a tempi migliori.

Un recente rapporto della rete di esperti ENEGE porta a tre conclusioni principali a proposito della diversità di impatto della crisi sulle donne.⁶

5 Studi recenti riportano un "effetto altalena" nel Regno Unito, in Spagna e Danimarca, con un peggioramento del tasso di impiego soprattutto nei settori prevalentemente femminili e un miglioramento, al contrario, in quelli tipicamente a carattere maschile. Nel Regno Unito tra il 2011 e il 2013 la perdita di posti di lavoro nel settore pubblico è stata di 61.000 unità per le donne e "soltanto" 31.000 per i colleghi di sesso maschile, mentre il 73% del congelamento degli stipendi nel settore pubblico ha riguardato le donne, con una prospettiva di ulteriore allargamento di un gap di retribuzione già di per sé significativo (era il 20% nel 2012). Per un approfondimento A. Eydoux, A. Math e H. Périvier, "European labour markets in times of crisis: a gender perspective", *Revue de l'OFCE – Debates and Policies*, no.133, 2014.

6 Si veda F. Bettio, M. Corsi, C. D'Ippoliti, A. Lyberaki, M. Samek Lodovici e A. Verashchagina, "The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies", 2012, disponibile al link http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/enege_crisis_report_dec_2012_final_en.pdf. Il rapporto è stato prodotto dalla rete ENEGE <http://www.enege.eu>. Il periodo di riferimento nell'analisi dell'impatto sull'impiego è di (quasi) quattro anni, dal secondo quarto del 2008 – periodo di inizio della recessione in tutta l'UE – al primo del 2012. Lo studio include 27 stati membri, nonché tre paesi EFTA (Islanda, Norvegia e Lichtenstein) e tre paesi candidati (Turchia, Macedonia e Croazia – quest'ultima divenuta successivamente membro dell'Unione).

1. Durante la crisi si è assistito a un appiattimento delle disuguaglianze di genere nell'occupazione, nella disoccupazione, nei salari e nella povertà. Tuttavia, ciò non riflette un progresso verso l'uguaglianza di genere, dato che ciò è stato causato dall'abbassamento del tasso di occupazione e dalla crescita di quello di disoccupazione, nonché da un abbassamento dei redditi sia per gli uomini che per le donne. La segmentazione del mercato del lavoro ha inizialmente protetto il lavoro delle donne, la loro partecipazione al mercato del lavoro e i loro salari, a causa della maggior presenza delle donne nel settore dei servizi (inclusa la pubblica amministrazione) e una loro minore presenza nei settori manifatturiero, edilizio e nei vari segmenti del settore finanziario, dove prevale l'occupazione maschile. Tale segmentazione ha influenzato in maniera significativa la composizione di genere delle perdite di posti di lavoro, con una maggior sofferenza per gli uomini in quei paesi dove questa è più accentuata. Tuttavia, proprio la segmentazione del mercato del lavoro tende a esporre le donne in maniera particolare nel momento in cui le successive misure di consolidamento fiscale impongono un taglio di posti di lavoro nel settore pubblico.

2. Il comportamento delle donne all'interno del mercato di lavoro durante la crisi è stato simile a quello degli uomini: l'idea tradizionale che le prime costituiscono una "riserva" di lavoro, da sfruttare nei momenti d'incremento della domanda e da accantonare quando, al contrario, quest'ultima si contrae, era già stata messa in discussione durante le crisi precedenti e viene definitivamente smentita da quella attuale. Le "riserve" di oggi sono, invece, costituite dai giovani di sesso maschile e femminile con contratti di lavoro precari, oltre che dagli immigrati. Inoltre, in termini percentuali, gli uomini sono risultati più scoraggiati nella ricerca di lavoro rispetto alle donne. È vero, infatti, che l'incremento in valore assoluto del numero di lavoratori che hanno dovuto accettare loro malgrado un lavoro part-time è maggiore per le donne, ma in termini percentuali l'incremento è superiore tra gli uomini. Il deterioramento delle condizioni di impiego ha colpito i due sessi in maniera qualitativamente, piuttosto che quantitativamente diversa, con alcune ripercussioni specifiche sulle donne. Ad esempio, il diritto al congedo di maternità e alla relativa indennità sono stati ridotti e in almeno quattro paesi europei è stata documentata una palese discriminazione nei confronti delle donne in gravidanza.

3. Nonostante non vi sia evidenza di un uniforme ridimensionamento dei benefici sociali nei primi anni della crisi, esiste la concreta minaccia che le misure

di consolidamento fiscale finiscano per ridurre sia questi che le dimensioni dell'occupazione nel settore dei servizi, con un conseguente impatto sull'uguaglianza di genere. Le misure probabilmente di maggior impatto, da questo punto di vista, sono il congelamento o il taglio dei salari nel settore pubblico; il congelamento delle assunzioni o la riduzione di personale nello stesso settore pubblico; le riforme pensionistiche; la restrizione dei diritti e delle indennità per i congedi parentali e familiari; la riduzione dei servizi di assistenza; la riduzione degli assegni familiari e dei contributi per l'affitto; la restrizione dei criteri necessari per accedere al sussidio di disoccupazione; la riduzione del tasso di sostituzione fra pensione e reddito al momento del pensionamento; misure fiscali come l'aumento dell'IVA e l'aumento delle tariffe per i servizi pubblici. I dati più recenti suggeriscono che l'impatto specifico delle misure di consolidamento fiscale sull'uguaglianza di genere varieranno notevolmente da un paese all'altro.⁷ Mentre in alcuni paesi l'impatto sarà modesto, in altri il declino significativo dell'occupazione, dei benefici sociali e relativi servizi spazzerà via con ogni probabilità i diritti acquisiti precedentemente. Non è da escludersi che le differenze in Europa in termini di uguaglianza possano crescere nuovamente come "effetto collaterale" del consolidamento fiscale.

4.3 Il bisogno di una risposta efficace a povertà e disuguaglianza

Le gravi conseguenze sociali delle politiche di austerità e la tendenza all'allargamento delle disuguaglianze rendono necessario un sostanzioso programma di investimenti sociali. Se nel breve termine la ripresa occupazionale avrà bisogno sicuramente di una crescita del PIL, tuttavia non c'è più fondamento logico convincente che induca a porre la crescita del PIL quale obiettivo centrale della politica economica.⁸ In effetti, sia considerazioni di tipo economico che conside-

⁷ Cfr. F. Bettio et al., op. cit.

⁸ Per un approccio ortodosso, si veda il lavoro condotto dalla *Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, diretta da Joseph Stiglitz, Amartya Sen and Jean-Paul Fitoussi (<http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr>). Approcci più radicali, nel segno della "decrecita", identificano la crescita come qualcosa che danneggia il benessere, sia individualmente (ad esempio attraverso lo sfruttamento del lavoro, la dipendenza economica e il consumismo) che per la società (tramite l'impatto ambientale e le conseguenze per la coesione sociale).

razioni in termini di progresso delle nostre società spingono a uno scetticismo crescente verso un orientamento finalizzato alla sola crescita.

Un importante aspetto con implicazioni politiche immediate è la necessità di prendere l'investimento sociale seriamente: nonostante la questione sia stata dibattuta sin dai primi anni duemila in relazione alle strategie della UE, dal punto di vista pratico le conseguenze sono state estremamente limitate. I seguenti punti, in particolare, sono stati evidenziati come argomenti a favore di una strategia di investimento sociale: la scarsa manovrabilità dei sistemi esistenti, l'assenza di monitoraggio e valutazione degli obiettivi, l'inesistente sinergia tra le diverse misure.⁹ La Commissione europea sostiene che sta lavorando a una strategia coerente per combattere questi limiti: “La *Strategia europea 2020* per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva definisce obiettivi finalizzati a far uscire almeno 20 milioni di persone dalla povertà e dall'esclusione sociale, e a incrementare fino al 75% l'occupazione nella fascia d'età 20-64”.¹⁰ Tuttavia, come già evidenziato, le politiche di austerità stanno già di fatto rendendo irraggiungibili buona parte di tali obiettivi: tra il 2008 e il 2012, ad esempio, il tasso d'impiego è diminuito dal 70,2 al 68,0%.¹¹

Ci sono tre aspetti principali in relazione all'investimento sociale che devono essere considerati.

- L'investimento sociale può essere visto come una delle vie principali verso una rifocalizzazione del sistema corrente, che permetta l'orientamento delle politiche verso aspetti di immediata rilevanza per la vita concreta delle popolazioni.
- La sfida principale è garantire che l'orientamento dell'investimento sociale vada oltre considerazioni utilitaristiche in termini di mero incremento della manodopera. Il “miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro”¹² deve rispondere alle necessità delle vite delle persone, piuttosto che fungere da mezzo per sostenere la crescita economica.

9 Si veda Unione Europea, “Investing in social europe”, Publications Office of the European Union, Lussemburgo, 2013, p.7.

10 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2013: “Towards social investment for growth and cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020”; COM(2013) 83 final, p.2.

11 Employment and Social Developments in Europe, cit. p. 426.

12 La locuzione richiama il nome di un'agenzia ufficiale dell'Unione europea incaricata di tale ambito: “European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions”.

- La domanda di politiche di investimento sociale dovrebbe anche essere pronta a mettere in discussione la visione sottostante la “crescita”: nonostante si affermi spesso il contrario, in realtà la visione generale della crescita economica è ancora molto lontana da quella di strumento per il progresso sociale.

La strategia d'investimento sociale deve essere considerata alla luce di un progetto europeo più ampio, di carattere globale, che affronti la ristrutturazione dell'economia continentale e mondiale. La nozione di crescita non può che essere interconnessa a quella di distribuzione, in modo tale da affrontare la sfida della disuguaglianza crescente. L'investimento sociale dovrebbe non occuparsi soltanto delle persone (soprattutto le donne) e delle loro qualifiche, allo scopo di consentirne l'ingresso, o il re-ingresso, nel mercato del lavoro, quanto, piuttosto, di una distribuzione del lavoro più diffusa, che consenta alle persone di lavorare di meno, senza una perdita di reddito e sicurezza finanziaria. Tre sono i punti cruciali:

1. Il budget UE è troppo limitato e soffre di severe restrizioni, che lo rendono inadeguato mancando, ad esempio, una distinzione tra coesione economica, sociale e territoriale. Mentre il budget complessivo è stato tagliato del 6% rispetto al 2013, la somma a disposizione per le politiche di coesione è scesa del 13,8% e quella per le politiche di asilo addirittura del 18,6%. Per contro, la spesa per l'iniziativa *Connecting Europe Facility* è salita del 30,8%, con la dubbia giustificazione che avrebbe creato ben 20 milioni di posti di lavoro,¹³ molti dei quali non contribuiranno in ogni caso alla crescita sociale sostenibile, dato che riguarderanno soprattutto per persone altamente qualificate e senza problemi di mobilità lavorativa.
2. Le finalità dei diversi programmi di investimento sociale saranno difficili da raggiungere: le varie iniziative non sono chiaramente coordinate e il concetto di investimento sociale serve soprattutto come etichetta ideologica. Ciò è parzialmente dovuto a un problema strutturale: la maggior parte del budget sociale europeo è speso per “progetti”,¹⁴ il cui scopo è quello di fornire sostegno finanziario a specifiche, singole misure. Definire una strategia generale rimane altamente problematico, problema esacerbato dal fatto che il numero di “misure e iniziative comunitarie” – ossia attività che sono sotto la diretta responsabilità delle istituzioni europee – è estremamente limitato.

13 <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connecting-europe-facility> (sito al 18 ottobre 2014).

14 European Union, “2104 budget at a glance”, Publications Office of the European Union, Lussemburgo, 2014, p. 3.

3. Il focus complessivo della strategia UE è su lavoro e crescita. Manca perfino una chiara politica industriale, per non parlare di una strategia di sviluppo sociale. Una strategia sostenibile, incentrata sulle dimensioni ambientali, economiche, sociali e culturali, dovrebbe invece essere il pilastro di ogni approccio basato su investimenti sociali.

Il dibattito sugli investimenti sociali deve allontanarsi dal paradigma della realizzazione di valore sul mercato. I programmi finora proposti avranno effetti scarsi sui livelli di uguaglianza, dato che sono finalizzati al massimo sulla creazione di impiego nelle aree periferiche, piuttosto che sul promuovere un impiego stabile e sostenibile nel futuro. L'investimento sociale deve essere riorientato in modo tale da contribuire a un processo più ampio di trasformazione, che includa un sistema di garanzie di base per tutti e sia strettamente raccordato con lo sviluppo di una nuova strategia industriale.

Le politiche economiche adottate nell'Unione europea negli ultimi decenni hanno causato conflitti sociali crescenti, accompagnati da disuguaglianze dilaganti, che a lungo termine saranno distruttive sia in termini sociali che economici.¹⁵ Le politiche di austerità imposte in tutta la UE, ma soprattutto nelle economie più deboli, hanno aggravato entrambi i problemi: dato che la recessione dovuta alla crisi finanziaria è stata seguita da tagli drastici al pubblico impiego, la disuguaglianza di genere si è allargata sia nella sfera dell'impiego che all'interno dei nuclei familiari, essendo prevalentemente le donne a essere chiamate a dover bilanciare la riduzione delle prestazioni sociali.

Non è più immaginabile che aggiustamenti marginali di politiche possano dare una risposta efficace a questi problemi. Solo un cambio completo delle priorità, che anteponga gli obiettivi sociali al profitto privato, può far sì che le società europee inizino a dare alla UE un significato positivo e contrastare la crescente disillusione dei cittadini europei verso le politiche correnti. Un aspetto chiave di detto cambiamento è l'introduzione di un esteso programma di investimenti sociali, al quale dovranno necessariamente accompagnarsi cambiamenti fondamentali nel sistema fiscale, per combattere l'elusione delle imposte da parte delle grandi imprese e degli individui più abbienti.¹⁶

15 Sulle conseguenze corrosive delle disuguaglianze si veda R. Wilkinson e K. Pickett, "The spirit level: why equality is better for everyone", Londra, 2010.

16 Ciò di cui c'è sicuramente bisogno è la "rivoluzione fiscale" proposta nel contesto francese da Landais, Piketty e Saez, "Pour une révolution fiscale", Seuil, Parigi, 2011; Piketty, op. cit. ha avanzato anche un'interessante proposta per una tassa europea sulla ricchezza: se imposta a un livello del 2% sulle fortune superiori ai 5 milioni di euro, e all'1% per i patrimoni tra 1 e 5 milioni, potrebbe generare un gettito pari al 2% del PIL dell'UE.

5. Le politiche sul commercio e gli investimenti internazionali – il Trattato transatlantico sul commercio e gli investimenti (TTIP)

5.1 Gli sviluppi recenti: crescono le proteste

Dal 2008 un elemento essenziale delle politiche anti-crisi della UE è stato l'intensificazione degli sforzi per aumentare l'accesso ai mercati internazionali delle imprese europee. Già nell'ottobre 2006, con la comunicazione *Europa globale: competere nel mondo*, così come con la successiva comunicazione del 2010 *Commercio, crescita e affari mondiali*, la Commissione europea ha impresso un netto cambiamento alla direzione della sua politica commerciale, passando dal multilateralismo all'uso intensivo degli accordi bilaterali. La crescita progressiva del numero di iniziative bilaterali europee negli ultimi anni ha toccato il culmine con l'annuncio, all'inizio del 2013, che UE e USA avevano concordato di avviare negoziati per un accordo bilaterale di libero scambio, il cosiddetto *Trattato transatlantico sul commercio e gli investimenti* (TTIP secondo l'acronimo inglese). I negoziati formali sono stati avviati nel luglio 2013. L'accordo proposto non ha solo lo scopo di ridurre le tariffe tra i due più grandi blocchi commerciali dell'economia mondiale. Il suo obiettivo principale è piuttosto quello di concentrarsi su una serie molto ampia di norme e regolamentazioni, al fine di smantellarle o armonizzarle, in settori quali l'agricoltura, la sicurezza alimentare, gli standard tecnici e di prodotto, le normative settoriali nei servizi, la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, fino agli appalti pubblici. Inoltre, una questione centrale del TTIP concerne la liberalizzazione degli investimenti e la tutela dei diritti degli investitori. Con il ciclo di Doha dei negoziati della WTO in stallo dal 2008¹ e con tutti i principali paesi industrializzati ed emergenti avanzati che ricorrono ad accordi bilaterali per garantire i loro rispettivi interessi economici, il TTIP deve essere considerato un progetto con un'ambizione geopolitica. È una reazione di Stati Uniti e Unione europea alla crescente influenza economica e politica dei paesi BRICS, in particolare della Cina, ma anche un tentativo di costruzione di nuove regole globali per la regolamentazione del commercio e degli investimenti.

1 L'unica eccezione al blocco è il negoziato sulla facilitazione commerciale, chiuso nel novembre 2014.

A tutto ottobre 2014 hanno avuto luogo 7 round negoziali tra Commissione europea e Rappresentanza del Ministero al commercio USA. Nel complesso, il ritmo dei negoziati sembra essere lento e non sono stati raggiunti obiettivi significativi. La discussione politica e pubblica sul TTIP in Europa è invece cresciuta significativamente nel 2014.

Dopo le forti critiche iniziali sul capitolo relativo agli investimenti e, in particolare, sul “Meccanismo di Risoluzione delle Controversie tra Investitori e Stati” (*Investors to State Dispute Settlement*, ISDS), la Commissione ha aperto una consultazione pubblica su questo tema. La consultazione, durata tre mesi e conclusasi il 17 luglio 2014, ha ricevuto quasi 150mila risposte online². Il gran numero di risposte è il risultato di forti campagne pubbliche organizzate da reti di ONG in Gran Bretagna, Austria e Germania. Oltre al dibattito generale sulla mancanza di trasparenza e di responsabilità nei negoziati, a quanto pare l'argomento che ha mobilitato la maggior parte del sostegno alle campagne è stata la liberalizzazione minacciata dei servizi pubblici. L'ISDS è stato specificamente visto come un ulteriore strumento per spingere verso la privatizzazione dei servizi pubblici e, in generale, come un meccanismo per erodere le regolamentazioni introdotte nell'interesse pubblico. In contrasto con questi esempi di forte mobilitazione, si deve notare la marcata disparità tra il livello del dibattito tra i diversi paesi UE. In sostanza, se ne è discusso di più nei paesi centrali dell'Unione, mentre sembra che nell'Europa Meridionale e nella periferia orientale – con la specifica eccezione di Spagna e Ungheria – il dibattito pubblico critico non abbia generato una dinamica sufficiente.

Nonostante la forte risposta alla consultazione pubblica, gli esiti della battaglia sull'ISDS sono ancora incerti. Se la maggior parte dei governi nazionali sembrano in linea di principio favorevoli all'accordo commerciale con gli USA, sulla questione dell'ISDS sono divisi. In particolare Germania, Austria e Francia hanno espresso riserve, mentre a fine ottobre 2014 i membri di altri 14 governi hanno espresso un forte sostegno all'ISDS in una lettera indirizzata alla Commissione Juncker appena insediata.³ Se un certo scetticismo sulla ISDS è stato espresso dallo stesso Jean-Claude Juncker, c'è da aspettarsi che la nuova Commissione sarà comunque in gran parte a favore del TTIP.

2 Commissione Europea, “Preliminary report (statistical overview). Online public consultation on investment protection and investor-to-state dispute settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement (TTIP)”, luglio 2014, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152693.pdf (accesso al sito in data 26 ottobre 2014).

3 Il testo della lettera: <http://blogs.ft.com/brusselsblog/files/2014/10/ISDSLetter.pdf> (sito visitato il 30 novembre 2014).

Gli eventi recenti hanno dimostrato chiaramente che il TTIP è diventato una questione fortemente controversa. La resistenza dell'opinione pubblica è riuscita a rallentare il processo di negoziazione. La mobilitazione contro il TTIP, tuttavia, rimane fortemente disuguale in tutta la UE, tuttavia, almeno per ora sembra probabile che il cronoprogramma iniziale, che mirava a una conclusione dei negoziati entro la fine del 2015, non si realizzerà.

5.2 La critica alle politiche ufficiali: benefici minimi, sostanziali rischi collaterali

Gli argomenti a favore del TTIP presentati dalla Commissione europea e dagli altri suoi supporters vertono su due ordini di motivazioni. Il primo relativo ai presunti effetti economici positivi, il secondo relativo all'ambizione geopolitica dell'accordo.

(a) I presunti effetti economici del TTIP

Gli argomenti economici in favore del TTIP sono fondamentalmente costruiti sui risultati di una serie di analisi economiche commissionate dalla Commissione europea o da altri sostenitori del trattato, come la tedesca Bertelsmann Foundation⁴. Tutti questi studi definiscono diversi scenari di cambiamento delle politiche commerciali, confrontandoli con uno scenario a politiche invariate. Le modifiche alle politiche esistenti sono ipotizzate avere una attuazione graduale, tipicamente lungo un periodo quantificato in dieci anni. Nella Tabella 5.1, vengono presentati alcuni scenari fra i più significativi: lo *scenario limitato* analizzato da Ecorys (2009), l'*esperimento ambizioso* simulato dal CEPR (2013) e lo *scenario di riferimento* considerato da CEPPII (2013). In tutte queste previsioni si prefigura una riduzione dei costi commerciali di circa il 25%. Inoltre, è presentato lo *scenario di liberalizzazione complessiva* che costituisce la simulazione più importante dello studio Bertelsmann/ifo; tale scenario è sostanzialmente

4 Gli studi più citati sono Ecorys (2009), CEPR (2013), CEPPII (2013), come Bertelsmann/ifo (2013). Per una panoramica esauriente si vedano le note 1 e 2 in W. Raza, J. Grumiller, L. Taylor, B. Tröster, e R. von Arnim, “ASSESS TTIP: Assessing the claimed benefits of the transatlantic trade and investment partnership, Final Report”, Austrian Foundation for Development Research, Vienna, 31 marzo 2014.

paragonabile allo *scenario NTB* contenuto nel rapporto BMW/ifo dove i costi commerciali sono, come nei casi precedenti, ridotti del 25% come effetto delle nuove politiche commerciali.⁵ Le somiglianze di base consentono un confronto tra i risultati dei vari scenari per quanto riguarda le variazioni del Pil reale e dei flussi commerciali e la loro distribuzione fra i diversi settori nella UE e negli USA. Inoltre sono indicate le conseguenze su salari reali e occupazione. Come detto, la tabella 5.1 fornisce una panoramica dei principali risultati.

I RISULTATI DEGLI STUDI PRO-TTIP

Tabella 5.1

Risultati principali (scenari diversi, variazioni percentuali rispetto allo scenario di riferimento nel periodo di previsione)	Ecorys (2009)*	CEPII (2013)	CEPR (2013)	Bertelsmann/ifo (2013)
Pil EU	0.35-0.72	0.0-0.5	0.02-0.48	0.52-1.31++
Pil USA	0.14-0.31	0.0-0.5	0.01-0.39	0.35-4.82++
EU esportazioni bilaterali	non specificato	49.0+	0.69-28.0	5.7-68.8++
EU totale delle esportazioni	0.91-2.07	7.6+	0.16-5.91 (solo extra-EU)	non specificato
EU salari	0.34-0.78	N/A	0.29-0.51	non specificato
Tasso di disoccupaz. nei paesi EU e OCSE (media)	invariato (ipotesi)	invariato (ipotesi)	invariato (ipotesi)	-0.42 (alta liberalizzazione)

Note. (*) I risultati riguardano solo gli scenario "ambizioso" e "limitato". (+) Solo scenario "di riferimento". (++) Derivato dal rapporto BMW/ifo (2013) con i risultati aggregati a livello di EU-27.

Fonte: elaborazione di Euromemorandum basata su W. Raza, J. Grumiller, L. Taylor, B. Tröster, e R. von Arnim, "ASSESS_TTIP: Assessing the claimed benefits of the transatlantic trade and investment partnership, Final Report", Austrian Foundation for Development Research, Vienna, 31 marzo 2014.

Va evidenziato che i numeri stimati sono positivi, ma piccoli. Gli aumenti di Pil e salario reale stimati da molti dei suddetti studi variano fra lo 0,3% e l'1,3%. La disoccupazione o rimane invariata (per assunto) o, in un caso, risulterebbe

5 BMW/ifo (2013) è uno studio correlato dell'ifo institute. Il riferimento completo è G. J. Felbermayr, M. Larch, L. Flach, E. Yalcin e S. Benz, "Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA", Rapporto commissionato dall'allora German Federal Ministry for Economic Affairs and Technology, Berlino, 2013.

ridursi di 124mila unità in tutta la UE, dunque dello 0,05%. Le esportazioni totali UE aumenteranno fra il 5% e il 10%. Se si guarda alle esportazioni nette, i cambiamenti sono ancora più piccoli. Tutti questi cambiamenti riguardano il lungo periodo, il che significa che matureranno durante un periodo transitorio di 10 – 20 anni. In altre parole, gli effetti annuali durante il periodo transitorio saranno una frazione dei numeri riportati.

Questi risultati non sono sorprendenti. Il commercio transatlantico è già molto aperto – le rimanenti tariffe sono in media intorno al 3% –, e le relazioni economiche tra Unione europea e Stati Uniti sono già adesso molto intense, ad esempio lo stock bilaterale di investimenti diretti esteri già ammontava nel 2011 a un totale impressionante, pari a 2.400 miliardi di euro. La maggior parte dei vantaggi previsti dal TTIP non deriverà, quindi, dalla rimozione delle poche tariffe rimaste, ma, si suppone, dall'eliminazione delle rimanenti "misure non tariffarie" (*Non-Tariff-Measures*, NTM), vale a dire dalla rimozione, dal riconoscimento reciproco o dall'armonizzazione di regolamentazione e legislazione, delle procedure amministrative e degli standard tecnici. In tal senso, l'allineamento delle NTM è sia una questione centrale per i negoziati che un elemento chiave di preoccupazione dal punto di vista delle politiche pubbliche (tale punto verrà ripreso nella sezione successiva).

In ogni caso, i risultati delle simulazioni sopra riportate sono ancora suscettibili di sopravvalutare la riuscita del TTIP, in quanto non tengono conto di due tipi di costi che potranno emergere come risultato della sua approvazione: i costi di aggiustamento macroeconomico e quelli per la società derivanti dal cambiamento normativo.

I costi legati all'aggiustamento macroeconomico possono manifestarsi in forme diverse; probabilmente i più rilevanti nel caso del TTIP riguardano: (i) la perdita di entrate pubbliche; (ii) le modifiche al livello di disoccupazione.

- (i) L'eliminazione prevista dal TTIP, completa o della maggior parte delle residue tariffe doganali porterà inevitabilmente a perdite per i bilanci pubblici dell'Unione europea e dei suoi Stati membri. Durante un periodo transitorio di 10-20 anni il calo delle entrate sarà come minimo pari a quasi il 2% del bilancio dell'Unione europea, vale a dire 2,6 miliardi di euro annui. Pertanto, la UE riceverà minori entrate da un ambito dal quale tradizionalmente ricava risorse, una perdita che solo gradualmente potrà essere

compensata da un aumento del Pil. Una stima prudente arriva a quantificare perdite di reddito cumulate nell'ordine di 20 miliardi di euro su un periodo di 10 anni, con l'onere effettivo che dipenderà anche dalle esenzioni tariffarie e dalla durata del periodo transitorio per le tipologie di merci più sensibili.

- (ii) Tutti e quattro gli studi pro-TTIP rifiutano l'idea che esso porterà a un aumento permanente della disoccupazione. In tre di essi la disoccupazione è assunta rimanere costante, nel quarto ridursi grazie al TTIP. Si assume che ogni persona impiegata nei settori aperti alla concorrenza delle nuove importazioni che perderebbero il lavoro a causa del TTIP venga reimpiegata istantaneamente, con effetti trascurabili sui redditi individuali e nessuna spesa aggiuntiva sul bilancio pubblico, ad esempio per la riqualificazione. Secondo uno degli studi, quello del CEPR, tra 430mila e 1,1 milioni di lavoratori dovrebbero essere ricollocati da un settore e all'altro. Tuttavia, la letteratura economica suggerisce che: (a) la maggior parte dei lavoratori ricollocati guadagnerà salari più bassi nei nuovi posti di lavoro; (b) le spese di riqualificazione, in particolare per i lavoratori meno qualificati, potrebbero essere importanti; (c) una frazione dei lavoratori ricollocati, in particolare quelli anziani e meno qualificati, rimarranno verosimilmente disoccupati per lunghi periodi, con conseguenti, considerevoli oneri sui regimi nazionali di disoccupazione e sulla spesa sociale. Questi costi di adeguamento sono generalmente superiori durante i periodi di crisi economica e a bassi livelli di mobilità del lavoro, entrambe condizioni che si applicano alla situazione attuale dell'Unione europea. La disoccupazione nella UE è a livelli record. La mobilità del lavoro è generalmente bassa, anche se di recente è un po' aumentata, come risposta alla crisi economica. Un calcolo approssimativo valuta i costi annui per ammortizzare l'aumento della disoccupazione tra 0,5 e 1,4 miliardi di euro durante un periodo di graduale attuazione del TTIP di 10 anni. Conseguentemente, un costo cumulato compreso tra 5 e 14 miliardi di euro potrebbe essere necessario per finanziare anche solo una parte dei costi di aggiustamento del mercato del lavoro, senza considerare i costi aggiuntivi necessari per la riqualificazione e l'acquisizione di nuove competenze da parte dei lavoratori ricollocati. A tali somme, andrebbero poi aggiunte le associate

minori entrate pubbliche da imposte sul reddito e contributi sociali, per un ammontare compreso tra 4 e 10 miliardi di euro.⁶

Un altro tipo di costo ignorato da tutti gli studi pro-TTIP concerne gli oneri associati alle modifiche della regolamentazione derivanti dal TTIP. Tutti gli studi, ma soprattutto lo studio di Ecorys, assumono che una riduzione delle misure non tariffarie sia, di per sé, *welfare-enhancing*, cioè migliorativa del benessere generale. Ma questa assunzione trascurava il fatto che misure non tariffarie quali leggi, regolamenti e standard perseguono obiettivi di politica pubblica. Essi correggono carenze e fallimenti del mercato, oppure servono alla salvaguardia delle preferenze collettive di una società e, in quanto tali, sono esse stesse migliorative del benessere sociale. L'eliminazione di NTM provocherà una perdita potenziale di benessere alla società, nella misura in cui questa eliminazione minaccerà obiettivi di politica pubblica (ad esempio la sicurezza dei consumatori, della sanità pubblica, la sicurezza ambientale), che non siano salvaguardati da altre misure o politiche. L'analisi economica dei costi e dei benefici della regolamentazione negli Stati Uniti evidenzia che, nel complesso, i benefici della regolamentazione sono almeno 6 volte superiori ai costi.⁷ L'analisi delle misure non tariffarie nello studio Ecorys ignora completamente questi problemi. Invece, si presume che dal 25% al 50% di tutte le NTM esistenti tra l'UE e gli Stati Uniti siano superabili, ovvero possano essere eliminate o allineate, mentre il CEPR presume una percentuale del 25%. Ciò include regolamentazione in settori sensibili, quali alimenti e bevande, prodotti chimici, prodotti farmaceutici e cosmetici o automobili. Per arrivare alle stime ottimistiche presentate nei suddetti studi, sono necessarie riduzioni forti o allineamenti delle misure non tariffarie proprio in tali settori, in cui la salvaguardia degli obiettivi di politica pubblica è forse più cruciale. È assai dubbio che livelli elevati di armonizzazione potrebbero essere realizzati senza perdite per la qualità della regolamentazione nel pubblico interesse. Anche se soggetti a notevole incertezza, i costi sociali provocati dal TTIP con l'armonizzazione normativa potrebbero essere rilevanti, e richiedono un'attenta analisi caso per caso.

Sebbene profondamente ideologica, la linea di ragionamento usata per giustificare il TTIP, fondata sulla convinzione generale che qualunque regola-

6 W. Raza, J. Grumiller, L. Taylor, B. Tröster e R. von Arnim, "ASSESS TTIP: Assessing the claimed benefits of the transatlantic trade and investment partnership, Final Report", Austrian Foundation for Development Research, Vienna, 31 marzo 2014, capitolo 3.

7 Office of Information and Regulatory Affairs, "2013 Report to Congress on the benefits and costs of Federal regulations and unfunded mandates on State, Local, and Tribal Entities", 2013.

mentazione costituisca un ostacolo al funzionamento di un'economia di libero mercato, sembra purtroppo essere profondamente radicata nella progettazione dello stesso trattato. In realtà, sotto la dizione di *accordo di coabitazione*, il TTIP prevede un processo permanente di *cooperazione normativa* tra UE e Stati Uniti. Questo comporterà da un lato il dovere di informare l'altra parte su ogni nuova iniziativa regolamentare e di modifica della normativa vigente, dall'altra il diritto formale dell'altra parte di essere consultata fin dalle fasi di avvio delle procedure di modifica di ogni regolamentazione. Un nuovo organismo, il cosiddetto *Consiglio per la cooperazione regolatoria*, valuterà se una proposta di regolamentazione ipotizzata rappresenta l'opzione più efficiente per il perseguimento degli specifici obiettivi di politica pubblica; esso potrà scartare tutte quelle opzioni regolamentari alternative che reputa interferiscano sul commercio, imponendo un *inutile* costo. A tal fine, verrà prestata specifica attenzione alle opinioni di altri soggetti portatori di interessi, in particolare gli organismi privati di regolamentazione e le imprese coinvolte. Di fatto, gli interessi commerciali avranno accesso preferenziale a questo organismo. Dati poi i diversi approcci normativi nella UE e negli Stati Uniti, è molto probabile che la cooperazione normativa renderà le procedure per elaborare qualunque ulteriore regolamentazione non solo molto più lunghe e complesse, ma metterà altresì la regolamentazione europea sotto forte pressione da parte degli Stati Uniti. In particolare, il principio di precauzione, che svolge un ruolo chiave in molta regolamentazione UE, diventerebbe molto difficile da usare in questo contesto.

Inoltre, il quadro regolamentare ipotizzato dal TTIP costituisce senza dubbio un ulteriore passo verso la separazione del processo di costruzione delle regole dal dibattito democratico: infatti, la regolamentazione proposta potrebbe non essere nemmeno trasmessa alla ratifica parlamentare, oppure il parlamento UE essere messo di fronte al fatto compiuto, venendo coinvolto solo in una fase molto avanzata del processo decisionale, con l'unica concessione di un voto finale di accettazione o rifiuto.⁸ La Commissione europea ha poi proposto che il Consiglio per la cooperazione regolatoria possa emendare gli allegati settoriali annessi al TTIP e

8 G. Siles-Brügge, "Race to the bottom or setting global standards? Assessing the regulatory impact of the Transatlantic Trade and Investment Agreement (TTIP)", ARI 42/2014, Elcano Royal Institute, 19 settembre 2014; R. O'Brien, "Regulatory cooperation at the core of TTIP and its likely consequences", unpublished manuscript, Brussels, ottobre 2014, http://www2.euromemorandum.eu/uploads/regulatory_cooperation_obrien_rev_oct_2014_1.pdf.

aggiungerne di nuovi attraverso "*un meccanismo semplificato che non implichi procedure di ratifica nazionale*".⁹ Il ruolo democratico dei parlamenti e l'importante ruolo che la società civile svolge nel processo di regolamentazione, attraverso il dibattito pubblico e le procedure di consultazione, sembrerebbero così ridimensionarsi nella ristretta visione e nelle strutture tecnocratiche prefigurate dal TTIP.

(b) L'agenda geopolitica: TTIP come NATO economica

Di recente, molti esperti di geopolitica atlantica hanno sottolineato i vantaggi geopolitici del TTIP. Il TTIP legherebbe la UE, come partner minore, agli Stati Uniti allo stesso tempo in cui cresce rapidamente l'interesse strategico degli Stati Uniti in Asia e gli USA, con i contemporanei negoziati sull'accordo di *Partnership Trans-Pacifica* (TPP) intendono esplicitamente cercare di limitare il crescente potere normativo della Cina. In tale contesto, nientemeno che Hilary Clinton ha definito il TTIP una *NATO economica*.¹⁰ L'argomentazione generale è che, nel contesto della intensificata rivalità tra, da una parte, le potenze occidentali alleate, ovvero UE e Stati Uniti, e, dall'altra, i paesi emergenti, in particolare la Cina e, più recentemente, la Russia (in particolare a causa del conflitto con la UE sull'Ucraina), vi sarebbe necessità per Stati Uniti e Unione europea di serrare i ranghi e unire la loro forza economica e politica. Quindi, i valori liberali occidentali dovrebbero essere imposti contro le potenze emergenti autoritarie e il TTIP viene presentato come un meccanismo fondamentale per raggiungere questo obiettivo. Più in particolare, il TTIP è raffigurato come un nuovo *standard aureo* globale per la regolamentazione di un'economia mondiale aperta e sempre più integrata. Si sostiene che gli standard bilaterali armonizzati del TTIP prima o poi dovranno essere fatti propri dal resto del mondo, senza possibilità di negoziato da parte dei paesi terzi. Ovviamente, questo argomento si basa sul presupposto che gli Stati Uniti e la UE concordino sull'armonizzazione degli standard. La storia della cooperazione transatlantica in materia di regolamentazione sembrerebbe tuttavia suggerire il contrario. L'armonizzazione degli standard ha dimostrato di essere costosa, di richiedere tempo e si è rivelata assai controversa.¹¹ Piuttosto, l'esito

9 Commissione Europea, "EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership: trade cross-cutting & institutional provisions. Initial position paper", luglio 2013, p. 5.

10 P. Van Ham, "The geopolitics of TTIP", Clingendael Policy Brief, no. 23, ottobre 2013.

11 R. O'Brien, op.cit.; G. Siles-Brügge e F. De Ville, "The Transatlantic Trade and Investment Partnership and the role of computable general equilibrium modelling: an exercise in managing fictional expectations", *New Political Economy*, DOI, 10.1080/13563467.2014.983059.

probabile dei negoziati TTIP sull'allineamento della regolamentazione sarà il *riconoscimento reciproco*. Questo è sia meno controverso in termini politici, dal momento che non è richiesto nessun cambiamento della regolamentazione domestica, che preferito dalle imprese, non comportando alcun costo di adeguamento. Dunque, bisogna aspettarsi molto poco dal TTIP come strumento per introdurre uno *standard aureo* di regolamentazione.

Una seconda argomentazione di tipo geopolitico avanzata a favore del TTIP fa riferimento al tema dell'energia. Dati i rapporti tesi con la Russia e l'Ucraina e l'elevata dipendenza della UE dalle importazioni di gas naturale dalla Russia, si auspica che il TTIP favorisca un più facile accesso allo *shale gas*, ottenuto dalla frantumazione delle rocce, prodotto a buon mercato negli Usa. Così, la dipendenza energetica dalla Russia potrebbe essere alleviata. Al momento, le esportazioni di shale gas sono limitate e richiedono l'approvazione da parte dell'amministrazione degli Stati Uniti. Ma anche se il TTIP facilitasse le esportazioni di gas, rimane dubbio che quantitativi sufficienti potrebbero essere disponibili per l'esportazione. Inoltre, il gas esportato nella UE sarebbe significativamente più costoso del gas russo. Il gas degli Stati Uniti deve essere liquefatto per essere spedito in Europa e poi ri-gassificato nuovamente all'arrivo. Entrambi i processi richiederebbero investimenti costosi in infrastrutture portuali e di trasporto. Anche la Commissione uscente e il Presidente Barroso hanno messo in guardia contro le speranze premature che il gas americano possa risolvere la crisi energetica della UE, visto che importazioni di gas degli Stati Uniti di dimensioni ampie e a basso costo appaiono piuttosto improbabili.¹²

5.3 Alternative: un'agenda commerciale europea centrata sulla democrazia e la cooperazione

Joseph Stiglitz ha assolutamente ragione a mettere in guardia l'Europa a non accettare il TTIP nella forma attualmente proposta.¹³ I negoziati sul TTIP devono

12 "US shale gas exports won't solve EU energy problems – Barroso", <http://on.rt.com/xxs5rf>, 5 luglio 2014. Vedi anche F. W. Engdahl, "Replacing Russian gas deliveries with US shale gas? Washington lies to the EU", Global Research, 10 aprile 2014.

13 *Il manifesto*, 25 settembre 2014, <http://ilmanifesto.info/stiglitz-leta-della-depressione/> (accesso al sito in data 26/10/14).

essere interrotti, per mettere all'ordine del giorno un ripensamento fondamentale della politica commerciale UE. Questo vale anche per i negoziati sull'accordo commerciale Canada-UE (CETA), pur già concluso. Infatti, molto di ciò che è stato giustamente criticato nel dibattito sul TTIP è stato implementato nel CETA.¹⁴ Il compito più urgente è, quindi, quello di fermare l'accordo CETA prima che venga accettato dai governi europei e ratificato dai parlamenti europeo e nazionali.

Un approccio alternativo europeo al commercio dovrebbe essere basata sui seguenti principi.

1. Stabilire piena trasparenza del processo e dei documenti negoziali.
2. Tenere regolarmente pubbliche consultazioni con il Parlamento UE e i parlamenti nazionali durante i negoziati.
3. Salvaguardare l'autonomia politica, sia all'interno della UE che nei confronti dei partner commerciali, di legiferare nel pubblico interesse. Ciò comporta, in particolare, che le competenze sulla regolamentazione non debbano essere trasferite a organi tecnocratici o del settore privato.
4. L'applicazione di un approccio alla liberalizzazione degli scambi che tenga conto: (i) delle preferenze collettive dei cittadini della UE per quanto riguarda, ad esempio, la protezione dei servizi pubblici; (ii) delle lezioni della recente crisi globale e finanziaria per quanto riguarda la liberalizzazione del commercio dei servizi finanziari; (iii) delle priorità di sviluppo dei paesi partner, in particolare dei paesi più poveri e meno sviluppati.
5. Rendere vincolanti disposizioni volte al riconoscimento e al rispetto dei diritti umani fondamentali, in particolari il rispetto degli *standard fondamentali sul lavoro* elaborati dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) e delle norme ambientali internazionali.
6. Rifiutare l'introduzione di sistemi privati di arbitrato per la compensazione dei presunti danni causati da modifiche normative agli investitori, quale sarebbe il proposto meccanismo di composizione delle controversie tra investitori e stati immaginato dal TTIP. La UE dovrebbe, invece, sostenere la regolamentazione nel pubblico interesse quale prerogativa democratica. In prospettiva, apparirebbe utile l'istituzione di una corte internazionale

14 S. Sinclair, S. Trew e H. Mertins-Kirkwood (a cura di), "Making sense of the CETA. An analysis of the final text of the Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement", Canadian Centre for Policy Alternatives, settembre 2014.

pubblica che si occupi di giudicare sui ricorsi degli investitori internazionali, ma anche sui ricorsi delle parti negativamente colpite dalle iniziative degli stessi investitori internazionali.

Questi principi potrebbero contribuire a immettere la politica commerciale della UE su un binario diverso, che offra un contributo positivo sia al modello sociale dell'Unione europea che a un ordine economico internazionale basato sul rispetto reciproco e la cooperazione, piuttosto che sul dominio.

6. Le politiche di vicinato dell'Unione Europea

6.1 Allargamento della sfera d'influenza

Le cosiddette *politiche di vicinato* dell'Unione Europea si articolano secondo due direttrici geografiche: da un lato i paesi post-sovietici dell'Est Europa (con l'eccezione della Russia), dall'altro quelli dell'area mediterranea.

Recentemente l'attenzione pubblica si è concentrata sul cosiddetto *Partnership Orientale* (rivolto ad Armenia, Azerbaigian, Georgia, Moldavia, Ucraina e Bielorussia, finalizzato alla firma di *accordi di associazione* alla UE), che ha svolto un ruolo fondamentale nel conflitto ucraino del 2014. L'accordo di associazione alla UE, infatti, che implica l'esportazione nei paesi sottoscrittori di numerose norme comunitarie, oltre a portare numerosi paesi est-europei sotto l'area di influenza della UE, ha causato un aspro conflitto tra la stessa Ucraina e la Russia. L'Ucraina è ora profondamente divisa tra posizioni filo-europee e filo-russe. La Russia, dal canto suo, in contrapposizione alla politica europea verso i paesi dell'ex blocco sovietico, ha formulato un proprio progetto di integrazione, la cosiddetta *Unione Euroasiatica*.

Il conflitto ucraino ha messo sotto i riflettori mondiali gli aspetti geopolitici delle politiche europee di vicinato. Oltre all'esportazione delle norme comunitarie, un altro importante aspetto di tali politiche riguarda l'estensione, tramite accordi di libero scambio, della regolazione neo-liberale, sia alle repubbliche ex-sovietiche che ai paesi della sponda meridionale del Mediterraneo. Questi due aspetti sono, peraltro, profondamente connessi, in quanto la sfera d'influenza europea viene estesa anche attraverso l'esportazione della normativa UE attraverso la firma di accordi commerciali dai contenuti particolarmente ampi.

L'accordo di associazione alla UE e il conflitto ucraino

In Ucraina, il paese chiave della regione est-europea, i problemi legati alle relazioni con l'Europa e la Russia sono sfociati in conflitto aperto verso la fine del 2013. Per l'Ucraina, le relazioni economiche con entrambi i partner sono estremamente importanti: nel 2012 l'export ucraino si dirigeva per il 24,3% verso la UE, mentre per il 24,1% era destinato alla Russia; la percentuale di importa-

zioni vedeva prevalere quelle provenienti dall'Europa (40.7%, contro il 19,6% dalla Russia), ma dalla Russia provenivano gli approvvigionamenti energetici cruciali per l'economia del paese. La composizione della bilancia commerciale varia notevolmente tra i due partner: sempre nel 2012, il 52% dell'export verso la UE consisteva di materie prime, mentre i prodotti tecnologicamente più avanzati erano indirizzati verso il mercato russo.

Ciò fa sì che l'accordo di associazione alla UE, firmato il 27 giugno 2014 e comprendente anche un accordo *globale e approfondito* di libero scambio ("Deep and Comprehensive Free Trade Agreement" DCFTA), risulti particolarmente vantaggioso per gli oligarchi ucraini del settore agro-industriale, mentre per l'industria pesante e dei macchinari i benefici risultano limitati. Quest'ultimo tipo di attività, peraltro, è concentrato prevalentemente nella parte orientale del paese, più vicina alla Russia. Inoltre, l'accordo di associazione va oltre i problemi economici, includendo anche questioni di carattere politico, come la collaborazione alla sicurezza della regione, a enfatizzarne il carattere geopolitico.

La popolazione ucraina è profondamente divisa territorialmente per quanto riguarda l'orientamento geopolitico del paese: secondo un sondaggio, nel novembre 2013 il 64% della popolazione dell'Est era favorevole a un'unione doganale con la Russia, contro soltanto il 16% di quella dell'Ovest; viceversa, il 66% degli ucraini dell'Ovest era a favore di più stringenti relazioni con la UE, contro soltanto il 18% di quelli dell'Est. Questa suddivisione geografica ha molte sfaccettature, compresa una diversa concezione della stessa identità nazionale ucraina tra le due regioni: nella parte occidentale, prevale un concetto etno-nazionalista, che enfatizza gli aspetti linguistici del paese e la differenza tra *nazione (etnia) titolare e minoranze nazionali* (specialmente quella russa).¹ Al contrario, nella parte orientale prevale un concetto territoriale della nazione: l'Ucraina è concepita come un paese con due etnie e due lingue, quella ucraina e quella russa, accomunate da radici storiche. Gli stessi partiti politici sono organizzati su base regionale e sottolineano nei loro programmi politici le diverse concezioni dell'identità nazionale ucraina.

Pertanto il problema dell'accordo di associazione alla UE o l'eventuale partecipazione all'*Unione Euroasiatica* rappresentava un elemento di forte contesa, potenzialmente esplosivo. Durante la presidenza del filo-occidentale Viktor

¹ M. Studenna-Skrucka, "Ukraiński Donbas. Oblicza tożsamości regionalnej", Poznań, 2014.

Yushchenko furono avviate le negoziazioni con la UE. Il suo successore, Viktor Yanukovich, distintosi per posizioni altalenanti tra i due contendenti, ha concluso i negoziati e inizialmente difeso l'accordo. A causa dell'estremo deteriorarsi delle condizioni economiche ucraine, degli alti costi dell'accordo e delle pressioni russe, tuttavia, alla fine Yanukovich, poco prima della ratifica, prevista per l'autunno 2013, ha optato per non firmare l'accordo di associazione.

In una situazione economica e sociale estremamente compromessa e nella quale cresceva il malcontento per i profondi legami che si manifestavano tra governo e oligarchi dell'industria pesante, questa decisione ha condotto a un'ondata di proteste, in particolare nell'area occidentale e in quella centrale del paese. Inizialmente, erano essenzialmente le fasce più istruite dei centri urbani ad animare le proteste, cercando di mantenersi distanti dai partiti di opposizione. Nonostante ciò, questi ultimi, dal partito neo-liberale nazionalista degli oligarchi ai fascisti di *Svoboda*, si sono uniti alle proteste, nella speranza di guadagnare posizioni rispetto alle formazioni di governo. Alcuni dei partiti hanno ricevuto un considerevole sostegno esterno, soprattutto dalla Germania e dagli Stati Uniti. Le ambasciate occidentali hanno intrattenuto contatti con l'opposizione, incluso il partito *Svoboda*; dopo la repressione governativa, le proteste si sono rivolte soprattutto contro il governo e la violenza è cresciuta.

Un ultimo tentativo dei ministeri degli esteri tedesco, francese e polacco di negoziare una transizione graduale è stato abbandonato il 20-21 febbraio 2014 e Yanukovich è stato destituito. Una nuova coalizione pro-occidentale, composta dai neo-liberali nazionalisti e dai fascisti, è salita al potere; tutto ciò ha modificato l'orientamento geopolitico del paese, ma non il carattere oligarchico dello stato e l'orientamento *ordo-liberale* delle politiche economiche. Il governo ha rapidamente firmato la parte politico-militare dell'accordo con la UE il 21 marzo 2014, mentre la parte economica è stata siglata il successivo 27 giugno. Sia il parlamento europeo che quello ucraino hanno ratificato l'accordo il 16 settembre, con effetti a partire dal 2016.

Subito dopo il cambio di governo, il parlamento ucraino ha approvato una legge altamente controversa e simbolica sulla lingua. Questo passaggio ha esasperato le tensioni regionali e alienato la popolazione della parte meridionale e orientale del paese. Con l'escalation delle tensioni regionali, il problema della profonda differenziazione regionale ucraina è divenuto d'attualità per l'agenda politica.

Il conflitto, sia a livello regionale che locale, è rapidamente salito di livello, con una pressione crescente da parte del governo russo e con forze paramilitari a occupare posizioni strategiche in Crimea, dove si trova una grande base navale russa. Dopo un referendum indetto frettolosamente, la Crimea ha dichiarato l'indipendenza dall'Ucraina, unendosi, nel marzo 2014 allo stato russo.

Il conflitto non si è però arrestato alla Crimea: le forze paramilitari, con obiettivi sempre più esplicitamente separatisti, sono salite alla ribalta anche nella regione del Donbass, il bacino del Don, centro dell'industria pesante, nell'Ucraina orientale. Nonostante abbiano ricevuto il supporto russo, queste forze sono anche radicate localmente. Proprio nel bacino del Don il conflitto ha assunto le dimensioni di una guerra, sospesa con il cessate il fuoco di inizio settembre 2014, sebbene la situazione politica rimanga estremamente precaria, senza una soluzione definitiva all'orizzonte.

Con l'esacerbarsi del conflitto, le relazioni diplomatiche tra UE e Russia si sono deteriorate rapidamente: gli Stati Uniti, la Polonia, il Regno Unito, la Romania e le Repubbliche baltiche hanno cercato di promuovere una linea dura, che portasse a sanzioni contro la Russia. Altri paesi, tra i quali Germania, Austria, Italia, Repubblica Ceca, Ungheria e Slovacchia hanno sostenuto una linea più morbida. Il ministro degli esteri tedesco, Frank-Walter Steinmeier, ha addirittura espresso dubbi sulla politica estera dell'Unione Europea verso l'Ucraina, suggerendo di evitare un approccio che preveda una scelta secca fra UE e Russia.² Tuttavia, alla fine, la linea più dura ha prevalso nella UE, mentre la NATO, malgrado non tutti i paesi UE siano membri NATO, si è rivelata nell'occasione una sede importante di confronto e coordinamento delle posizioni USA e UE sull'Ucraina.

6.2 Gli accordi di associazione aggravano l'asimmetria delle relazioni

La conclusione di DCFTA, come detto accordi di libero scambio *globali e approfonditi* come quello firmato con l'Ucraina come parte dell'accordo di associazione alla UE, rappresenta il cuore della politica di vicinato dell'Unione Europea. Come i tradizionali accordi commerciali, tali accordi prevedono la

² *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30 marzo 2014.

liberalizzazione degli scambi di beni ma, altresì, evidenziano l'asimmetria nel potere contrattuale delle due parti. Così, mentre vi sarà un lungo periodo di transizione per l'agricoltura, in quanto settore delicato per la UE, il trattato con l'Ucraina non prevede quasi nessuna graduazione nell'apertura alla concorrenza UE dei settori ucraini più vulnerabili (con l'unica eccezione del settore automobilistico). Inoltre, l'accordo va ben oltre i tradizionali trattati commerciali nel prevedere l'applicazione di normative chiave europee e di strutture di governance economica allo stato limitrofo: ne sono un esempio le regole europee sulla concorrenza, quelle che prevedono piena libertà di accesso da parte delle imprese UE agli appalti pubblici, la non sottoposizione a controlli pubblici dei flussi di capitale.

È prevedibile che da tali tipi di accordi deriveranno pesanti effetti negativi sulle economie degli stati interessati, le cui strutture produttive soffrono di debolezze significative. La liberalizzazione commerciale acuirà le già esistenti tendenze alla deindustrializzazione. Clausole come quelle sul trasferimento delle regole sulla concorrenza e gli appalti pubblici eliminano opzioni di politica industriale che avrebbero potuto, almeno in parte, compensare la rimozione dei meccanismi di protezione dell'economia nazionale. In tal senso, gli accordi non portano allo sviluppo dei settori produttivi nazionali, come insegna l'esperienza di accordi simili firmati con gli stati dell'ex-Jugoslavia. In più, le norme introdotte mediante tali accordi di partenariato vincolano anche i governi successivi, che potrebbero essere orientati verso diverse politiche economiche e strategie di sviluppo.

Nonostante il DCFTA con l'Ucraina affermi nel preambolo il "rispetto dei principi democratici" come "valore comune" alle parti firmatarie, i contenuti dell'accordo sembrano andare in tutt'altra direzione: il focus risiede chiaramente in questioni di carattere economico, ma gli accordi di associazione per l'Est Europa includono anche una breve parte politica che, nel controverso caso ucraino, fa riferimento alla cooperazione militare e alla sicurezza, evidenziandone il carattere geopolitico.

I problemi di approvvigionamento energetico sono una preoccupazione centrale della UE, sia nel Mediterraneo che nello spazio post-sovietico, dato che entrambe le regioni hanno un ruolo chiave per il transito di prodotti energetici e che alcuni paesi dell'area mediterranea, in particolare Libia e Algeria sono anche importanti produttori di petrolio e gas naturale.

In entrambe le aree, stati europei chiave hanno promosso, direttamente o indirettamente, cambi di regime nei paesi i cui governi avevano un'orientazione geopolitica e geoeconomica avversa. Le misure hanno spaziato dal sostegno (spesso mediante organizzazioni non governative o fondazioni) a gruppi di opposizione, come nel caso dell'Ucraina, sino al pieno intervento militare, come nel caso della Libia.

In Est Europa la UE ha esportato elementi chiave delle sue politiche energetiche già mediante il *Trattato Comunitario Energetico* del 2005. L'accordo di associazione con l'Ucraina – paese chiave per il transito del gas russo – contiene uno specifico capitolo sull'energia, che stabilisce, tra l'altro, un'autorità di controllo indipendente per gas ed elettricità ed elimina i sussidi energetici alle famiglie. In generale, il problema della regolazione energetica è estremamente delicato e rimane fonte di tensione tra l'Unione Europea e la Russia.

La competizione russo-europea nello spazio post-sovietico

Come accennato, il *Partnership Orientale* promosso dalla UE si rivolge a Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Moldavia e Ucraina. Dall'implosione dell'Unione Sovietica, è stato sempre obiettivo americano (ed inglese) far uscire tali paesi, soprattutto l'Ucraina, dalla sfera di influenza russa. Questa preoccupazione è condivisa in particolar modo dalla Polonia, dalle Repubbliche Baltiche e dalla Romania, le cui relazioni con la Russia sono oscurate da un ingombrante e spesso doloroso passato. Paesi europei come la Germania, l'Austria e l'Italia hanno invece relazioni economiche di lungo corso con la Russia, in particolar modo nel settore del gas, fin dal periodo sovietico. In questi stati vi è un forte interesse a un ulteriore sviluppo delle relazioni economiche e politiche con la Russia, condiviso anche da significativi settori dell'economia e della politica nella Repubblica Ceca, in Ungheria e Slovacchia. Le relazioni tra UE e Russia hanno vissuto solo un breve momento di grazia, dopo la guerra in Iraq, quando è emersa una temporanea coincidenza tra l'orientazione internazionale multipolare del governo russo e di alcuni paesi centrali europei (Chirac in Francia, Schröder in Germania). Nella sostanza, infatti, anche i governi europei favorevoli a relazioni di cooperazione con la Russia non hanno messo in questione il chiaro obiettivo geopolitico dei negoziati per la firma di accordi di associazione alla UE dei paesi ex-sovietici.

I paesi coinvolti nel *Partnership Orientale*, che erano parte dell'ex Unione Sovietica, hanno generalmente ancora forti legami economici con la Russia. a

eccezione di Azerbaijan e Moldavia, per i quali in alcuni anni il commercio con la UE ha rappresentato più della metà del commercio estero, negli altri paesi tale frazione è compresa tra un quarto e un terzo, con una tendenza decrescente dall'inizio della crisi ucraina. Tutto ciò rende la UE un partner commerciale importante, ma non dominante.

Il governo russo ha replicato agli accordi di associazione proposti dalla UE con una propria iniziativa di integrazione, l'*Unione Economica Euroasiatica*. Come sottolinea Sadowski, i due progetti “sono mutualmente esclusivi”.³ La proposta russa prevede un più alto grado di protezione per le industrie locali rispetto a quella europea, che con la propria enfasi sul libero mercato non tiene conto delle conseguenze durature della depressione legata alla trasformazione post-sovietica: in effetti, rispetto al 1989, il Pil reale è ancora inferiore del 30%-45% in Georgia, Moldavia e Ucraina, mentre il valore pro-capite presenta un gap molto significativo con quello dei paesi della UE: in Bielorussia, il Pil pro-capite, normalizzato secondo il potere di acquisto, ha raggiunto il 50% del livello dell'Unione Europea nel 2012, mentre in Azerbaijan, paese produttore di petrolio, nello stesso anno raggiungeva appena il 33%, il 24% in Ucraina, il 18% in Armenia e Georgia e, infine, solo l'11% in Moldavia. In questi paesi la (ri)costruzione delle capacità produttive dovrebbe rappresentare la priorità, ma, questo aspetto non è realmente preso in considerazione dalla politica di vicinato della UE.

L'Azerbaijan, con la sua economia fortemente improntata all'esportazione di petrolio, si è mostrato non interessato all'accordo di associazione con la UE, prendendo le distanze anche dal progetto russo; anche la Bielorussia, che dispone di un settore manifatturiero ben sviluppato, ha dichiarato il suo interesse verso un accordo di cooperazione tecnica ed economica con l'Unione Europea, rifiutando, però, l'accordo di associazione. In precedenza, lo stesso paese aveva formato con Russia e Kazakistan il nucleo base dell'*Unione Economica Euroasiatica*. Analogamente, l'Armenia, in ragione di relazioni geopolitiche di vicinanza con Mosca e di una situazione di forte conflittualità con l'Azerbaijan, si è astenuta dal firmare l'accordo con la UE, candidandosi recentemente a far parte dell'*Unione Euroasiatica*. Probabilmente, per le stesse ragioni geopolitiche, ossia la conflittualità

3 R. Sadowski, “Partnersstwo in czasach kryzysu. Wyzwania dla integracji europejskiej państw Europy. Wschodniej”, *OSW Punkt Widzenia*, Varsavia, 2013, p.13.

con la Russia in questo caso, la Georgia ha preso la decisione opposta, optando per l'accordo di associazione europeo. In Moldavia, che, alla fine, ha firmato il proprio impegno con la UE a fine 2013, e Ucraina, come visto, la decisione è stata particolarmente controversa.

L'ambigua scelta di partner nel Mediterraneo

Il bilancio delle politiche europee nel Mediterraneo è appena migliore: sulla sponda meridionale, la UE ha puntato soprattutto sui governi di Egitto e Tunisia quali pilastri della sua politica regionale, considerandoli esempi di successo delle riforme neoliberali. Tuttavia, la percezione della popolazione locale era diversa, con un diffuso malcontento per il carattere autoritario dei regimi, i sodalizi con il capitalismo locale e la precaria situazione sociale, culminato in ampie proteste, che hanno condotto alla destituzione dei due governi all'inizio del 2011. Le proteste si sono successivamente diffuse anche nei paesi arabi.

Queste rivolte avrebbero potuto rappresentare l'occasione per l'Unione Europea di ripensare le sue politiche di vicinato nel Mediterraneo, ma così non è stato. Le politiche UE hanno posto una qualche maggiore enfasi sulle *riforme politiche*, ma mantenuto immutato il focus primario sul libero scambio e l'esportazione a questi paesi della regolamentazione economica europea. I primi passi per la negoziazione di accordi di libero scambio *globali e approfonditi* DCFTA con Egitto, Marocco, Tunisia e Giordania si sono avuti alla fine del 2011. Tuttavia, dato che la stipula di tali tipi di accordi è considerato obiettivo di lungo termine, l'Unione Europea ha promosso parallelamente anche accordi di libero commercio di portata più limitata, con l'obiettivo di rimuovere le barriere protezionistiche che limitano l'espansione delle imprese occidentali nella regione. Per le malandate industrie locali, tale approccio non fa che acuire i problemi esistenti, tanto che anche studiosi favorevoli a un approccio di libero mercato nella regione, quali Anna Maria ed Eugenia Ferragina, ritengono che la strategia UE dovrebbe essere modificata: *“L'Europa può solo recuperare credibilità come interlocutore politico ed economico superando la propria prospettiva eurocentrica e mettendo in discussione l'approccio di esportazione della normativa comunitaria quale unica strategia di transizione economica e politica per le sponde meridionali e orientali del Mediterraneo”*.⁴

4 A. M. Ferragina, E. Ferragina, “Europa e Mediterraneo: le potenzialità di integrazione e le strategie di rilancio della politica euro mediterranea”, in E. Ferragina e P. Malanima (a cura di), *Rapporto sulle economie del Mediterraneo*, Bologna, 2014, p. 89.

Gli stati chiave della UE non sono comunque rimasti impassibili alle rivolte sociali nei paesi arabi, sfruttando anzi l'occasione per liberarsi di governi percepiti come non sufficientemente filo-occidentali. In Libia, la guerra civile ha rappresentato il pretesto per l'intervento militare diretto inglese e francese (con la Germania su posizioni più caute), ufficialmente giustificato su basi umanitarie. Come osserva Moncef Djaziri, questa ragione cela preoccupazioni diverse: *“Allo stesso modo che in Iraq, la guerra dichiarata al regime di Gheddafi per la democrazia, non è stato altro che un conflitto per il controllo di risorse energetiche sempre più scarse.”*⁵ Francia, Regno Unito e USA hanno bloccato gli sforzi dell'Unione Africana per negoziare una transizione pacifica in Libia. Come nel caso iracheno, l'intervento è risultato in una frammentazione *de facto* del paese e in una situazione di conflitto permanente tra gruppi armati. La guerra libica si è estesa al Mali, dove un'estesa coalizione, dalle forze estremiste islamiche sino ai Tuareg, ha preso il controllo del paese, provocando un ulteriore intervento internazionale, condotto dalla Francia.

In Siria, con il suo alto peso geopolitico nel (ricco di petrolio) Medioriente, i governi occidentali sono stati inizialmente più cauti che in Libia, prendendo successivamente le parti dei gruppi di opposizione orientati a opporsi militarmente al regime autoritario di Assad. Questi raggruppamenti appartenevano in prevalenza alle correnti della destra religiosa sunnita, considerati dagli esperti occidentali come rappresentanti dell'islam politico “moderato”. Le potenze regionali, come la Turchia, il Qatar e l'Arabia Saudita sono stati fortemente coinvolti, sostenendo i gruppi (sunniti) politico-militari di opposizione, mentre l'Iran e i libanesi di *Hezbollah* si sono schierati dalla parte del governo, che aveva dalla sua parte anche una cooperazione politica e militare di lunga data con la Russia (datata dai tempi dell'Unione Sovietica). Una guerra estremamente violenta ha condotto a una frammentazione di fatto del territorio siriano, sotto il controllo del governo centrale o delle forze religiose di destra o, ancora, sotto l'influenza di sinistra dei curdi. Nel tempo, forze sunnite particolarmente estremiste, che affermano di rappresentare uno *Stato islamico* hanno guadagnato il controllo su parti dell'Iraq e della stessa Siria. Allarmati dalle conseguenze indesiderate del loro intervento, nel 2014 le potenze occidentali hanno incrementato il loro coinvolgimento nei

5 M. Djaziri, “Natura e sfide della transizione democratica in Libia”, in M. Campanini (a cura di), *Le rivolte arabe e l'Islam. La transizione incompiuta*, Bologna, 2014, p. 88.

due paesi e il governo statunitense, con Regno Unito e Francia al seguito, ha deciso di bombardare obiettivi militari dello *Stato islamico*.

6.3 La necessità di diverse politiche di vicinato

Le attuali politiche di vicinato della UE non sono desiderabili né ai fini del rafforzamento delle strutture produttive delle economie dei paesi post-sovietici e del Mediterraneo, né in un'ottica di riduzione delle asimmetrie nelle relazioni economiche. Al contrario, l'effetto sarà quello di una parziale deindustrializzazione, con un acuirsi di dette asimmetrie strutturali. In Ucraina, la politica di *Partnership Orientale* ha esacerbato le tensioni esistenti circa l'orientamento geopolitico del paese e l'antagonismo regionale. L'integrazione pur parziale e subalterna nell'area normativa comunitaria ha condotto a una disintegrazione *de facto* della nazione ucraina, con la Russia a sostegno delle tendenze separatiste (o quanto meno autonomiste) della popolazione russofona. Nei paesi arabi, come la Libia, la Siria e l'Iraq, l'intervento militare o, per lo meno, il forte supporto a gruppi con uno specifico denominatore politico da parte di USA, Regno Unito e, in parte, Francia (oltre che di alcuni altri paesi europei) ha condotto a processi di disintegrazione nazionale dalle conseguenze durature.

Il tetro bilancio delle politiche di vicinato europee evidenzia la necessità di un loro sostanziale riorientamento da tre punti di vista di cruciale importanza.

1. Gli *accordi di libero scambio globali e approfonditi* DCFTA rappresentano una tendenza neomercantilistica della UE che dovrebbe essere abbandonata a favore di una politica di cooperazione, che rinunci al trasferimento della normativa comunitaria alle economie (semi)periferiche vicine, contribuendo invece al rafforzamento delle loro strutture produttive e a preservarne l'autonomia politica. Questo approccio contribuirebbe quantomeno alla costruzione di capacità produttive nei paesi della cintura esterna europea e ridurrebbe l'antagonismo regionale. Detta strategia favorirebbe anche una maggiore attenzione ai problemi interni di sviluppo dell'Unione.

2. La tematica energetica – gas e petrolio – appare cruciale nell'approccio espansionistico dell'Unione Europea e dei paesi membri, che presentano strutture produttive e di consumo fortemente energivore e dipendenti

dall'importazione di combustibili fossili. Questa dipendenza dovrebbe essere ridotta, sostenendo un'evoluzione del mix energetico verso le energie rinnovabili e diminuendo l'intensità energetica delle attività produttive e di consumo, a cominciare da trasporti e logistica. Questo significherebbe peraltro riavvicinare produzione e consumo locali.

3. Il conflitto ucraino ha portato a un'interazione più profonda di UE e NATO. Di fatto, è in atto una tendenza alla militarizzazione della politica estera che deve essere invertita, con il rafforzamento, invece, di un contesto istituzioni internazionale che contribuisca alla risoluzione pacifica dei conflitti.

L'Europa è sempre più divisa
tra "centro" e "periferia".
Il Rapporto EuroMemorandum
su come cambiare la politica europea



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