



EuroMemoGroup



Unione Europea: la minaccia della disintegrazione

EuroMemorandum 2017

sbilibri 15 | www.sbilanciamoci.info/ebook | marzo 2017

Edizione italiana del rapporto

EuroMemorandum 2017

The European Union: The Threat of Disintegration

www.euromemo.eu/euromemorandum/euromemorandum_2017/index.html

Questo Euromemorandum deriva dai dibattiti e dalle relazioni presentate al XXII "Workshop on Alternative Economic Policy in Europe", organizzato dall'EuroMemo Group, in collaborazione con la Facoltà di economia dell'Università di Coimbra, tenutosi dal 15 al 17 settembre 2016 a Coimbra, in Portogallo.

Referenti del comitato direttivo dell'Euromemo Group:

Marija Bartl, Amsterdam (M.Bartl@uva.nl); Joachim Becker, Vienna (Joachim.Becker@wu.ac.at); Marcella Corsi, Roma (marcella.corsi@uniroma1.it); Włodzimierz Dymarski, Poznań (włodzimierz.dymarski@ue.poznan.pl); Trevor Evans, Berlino (evans@hwr-berlin.de); Marica Frangakis, Atene (frangaki@otenet.gr); John Grahl, Londra (j.grahl@mdx.ac.uk); Peter Herrmann, Roma (herrmann@esosc.eu); Jeremy Leaman, Loughborough (J.Leaman@lboro.ac.uk); Jacques Mazier, Parigi (mazier@univ-paris13.fr); Mahmood Messkoub, L'Aja (messkoub@iss.nl); Ronan O'Brien, Brussels (ronanob@skynet.be); Werner Raza, Vienna (w.raza@oefse.at); Catherine Sifakis, Grenoble (sifakiscatherine@gmail.com); Achim Truger, Berlino (achim.truger@hwr-berlin.de); Frieder Otto Wolf, Berlino (fow@snafu.de).

Traduzione: Andrea Casavecchia (cap 2), Armanda Cetrulo (cap 5), Nicola De Bellis (cap 3), Luca Moller (cap 4), Federico Olivieri (introduzione), Elisa Palagi (cap 1)

Editing e supervisione: Angelo Marano

sbilibri 15, marzo 2017

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 2017

EuroMemoGroup

Unione Europea: la minaccia della disintegrazione

EuroMemorandum 2017

Edizione italiana a cura di Sbilanciamoci.info

Indice

6 **Lista degli acronimi**

7 **Sommario**

Introduzione

1. Politiche macroeconomiche e di sviluppo per superare l'austerità e lo sviluppo diseguale
2. Le politiche monetarie e finanziarie della Ue: la politica di espansione monetaria ha raggiunto i suoi limiti?
3. Le migrazioni e la solidarietà europea
4. La destra e il nazionalismo economico nella Ue: origini, programmi e possibili risposte
5. Le relazioni esterne

13 **Introduzione**

Brexit

La divisione Nord e Sud nell'area euro

I rifugiati e la rottura dell'area Shengen

L'imposizione del Comprehensive Trade and Economic Agreement col Canada (Ceta)

Le relazioni Ue-Usa dopo l'elezione di Trump

Idee e strategie per leggere le tendenze disgregative

Idee e strategie per la sinistra

24 **1. Politiche macroeconomiche e di sviluppo per superare l'austerità e lo sviluppo diseguale**

Le politiche ufficiali europee continuano a non essere in grado di incentivare una ripresa forte ed equa

Politiche macroeconomiche alternative

29 **2. Le politiche monetarie e finanziarie della Ue: la politica di espansione monetaria ha raggiunto i suoi limiti?**

Politica monetaria

La Bce

L'Unione dei mercati dei capitali

I limiti della politica monetaria

Brexit e finanza

Strumenti inadeguati

36 **3. Le migrazioni e la solidarietà europea**

Differenti tipologie di migrazione e politiche migratorie Ue

Politiche alternative

43 **4. La destra e il nazionalismo economico nella Ue: origini, programmi e possibili risposte**

Le destre nazionaliste europee

Le politiche economiche della destra tra ortodossia ed eterodossia

Le politiche sociali e del lavoro tra neoliberalismo e nazional-conservatorismo

Le possibili risposte della sinistra

49 **5. Le relazioni esterne**

Ceta

La cooperazione regolamentare (Regulatory Cooperation, Rc)

Il meccanismo di risoluzione delle controversie tra investitori e Stati (Investor-State Dispute Settlement, Isds)

Contro gli accordi di libero scambio

La politica europea di vicinato (European Neighbourhood Policy, Enp)

Enp: cooperazione, non integrazione subalterna

Mettere in discussione la militarizzazione

Lista degli acronimi

BCE Banca Centrale Europea
CEE Comunità Economica Europea
CETA Comprehensive Trade and Economic Agreement
ENP Politica Europea di Vicinato, European Neighbourhood Policy
UE Unione Europea
ISDS Investor State Dispute Settlement
PIL Prodotto Interno Lordo
PO Partenariato Orientale
PSG Patto di Stabilità e Crescita
QE Quantitative Easing
RC Cooperazione regolamentare, Regulatory Cooperation
SME Sistema Monetario Europeo
TTIP Transatlantic Trade and Investment Partnership
UE Unione Europea

Sommario

Introduzione

La crisi del processo di integrazione europeo ha molte sfaccettature e si è aggravata negli ultimi anni. Il referendum britannico sull'uscita dalla Ue è stato il sintomo più visibile del rischio di disintegrazione dell'Unione, ma non certo l'unico. Il divario tra centro e periferie dell'eurozona continua a inasprirsi. L'arrivo di un gran numero di rifugiati dalle aree del Medio Oriente lacerate dalle guerre ha portato con sé accesi conflitti fra i Paesi membri su chi debba occuparsi dei migranti. Il modo in cui le forze liberiste del libero mercato hanno spinto per l'approvazione del *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (Ceta) col Canada ha dimostrato un completo disinteresse verso le obiezioni avanzate anche da organi democraticamente eletti quali, ad esempio, le regioni belghe della Vallonia e di Bruxelles.

Come risposta ai molteplici ambiti di crisi, si è creato un consenso relativamente ampio, che spazia da settori socialdemocratici alle forze nazionaliste della destra, sull'intraprendere una strada incentrata su una sempre maggiore militarizzazione della Ue. Al di là di questo, le strategie per affrontare le crisi sono differenziate. La risposta prevalente è quella di cercare di sopravvivere in qualche modo, proseguendo il più possibile nell'attuazione del modello neoliberrista di integrazione e cercando di preservare l'attuale configurazione geografica dell'Unione Monetaria e dell'area Schengen; è una strategia che difficilmente eviterà il rafforzarsi delle tendenze disgregatrici dell'Unione. Tale strategia si presenta in due sotto-varianti. La prima ha lo scopo di integrare l'approccio descritto con una qualche maggiore flessibilità fiscale e un aumento degli investimenti pubblici; è la strategia perseguita principalmente dalle forze socialdemocratiche in Francia e nei Paesi del Mediterraneo. L'altra variante rinuncia all'integrità dell'area Schengen e punta, invece, a restringerla, ma renderla più rigida e controllata; è una strategia fatta propria da un ventaglio piuttosto largo di forze, in particolare in Germania, Austria e nell'Europa centrorientale. Un'altra strategia, quella della formazione di un ristretto nucleo centrale europeo, è sostenuta da forze nazionalistiche di destra come la *Lega Nord* in Italia,

Freiheitliche Partei Österreichs (Fpo) in Austria, *Alternative für Deutschland* (AfD) in Germania, come anche da alcune correnti cristiano-democratiche. Vi è poi il richiamo, ancora a destra dello spettro politico, all'idea di un'"Europa delle Nazioni", con da una parte l'integrazione europea focalizzata sul solo Mercato Unico e sulla relativa regolazione economica, dall'altra una forte autonomia nazionale nel perseguire strategie competitive. Alcuni partiti nazionalisti di destra, come *Fidesz* in Ungheria o *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS) in Polonia ritengono, ciononostante, comunque indispensabili gli apporti dei fondi europei per lo sviluppo regionale, mentre altri movimenti della destra nazionalista sarebbero addirittura favorevoli all'uscita del loro Paese dalla Ue.

Anche a sinistra vengono perseguite strategie divergenti. Alcuni invocano una sorta di federalismo democratico europeo, dai presupposti politici, tuttavia, alquanto ardui da realizzare. Altri sottolineano piuttosto il ruolo svolto dalle istituzioni Ue di forte opposizione e contrasto alle istanze delle popolazioni; per questo propongono un'agenda alternativa basata su esplicite politiche di promozione sociale, che contemplino il non rispetto delle regole europee e, laddove necessario per intraprendere politiche progressiste, anche l'abbandono della moneta unica.

1. Politiche macroeconomiche e di sviluppo per superare l'austerità e lo sviluppo diseguale

Fra la fine del 2014 e gli inizi del 2015 a livello Ue sono state lanciate due iniziative finalizzate ad avviare una qualche ripresa: il cosiddetto *piano Juncker* e una nuova interpretazione delle regole del *Patto di stabilità e crescita*, che permette una maggiore libertà fiscale agli Stati membri. Complessivamente, i risultati di questo timido tentativo di stimolo non-monetario della domanda sono scoraggianti. L'eurozona è ancora lontana da una ripresa sostenuta e, con l'indebolimento generale dell'economia mondiale e le incertezze causate dal voto sulla *Brexit*, le prospettive di ripresa sono diventate ancora più fragili.

La politica macroeconomica Ue richiede un approccio alternativo che, nel breve periodo, generi una dinamica di sviluppo capace di auto sostenersi, che assicuri la piena occupazione e, in una prospettiva di lungo periodo, una crescita

equa e capace di correggere gli evidenti squilibri macroeconomici. L'attuale approccio alle politiche macroeconomiche, totalmente fallimentare, vorrebbe conseguire questi obiettivi attraverso la combinazione da una lato di austerità fiscale e, dall'altro, di una svalutazione competitiva guidata da "riforme strutturali" sul mercato del lavoro che, fondamentalmente, si traducono nel ridimensionamento dei diritti dei lavoratori, nell'indebolimento delle organizzazioni sindacali e nello smantellamento del welfare state.

Un'alternativa convincente richiede innovazioni radicali in almeno sei distinte aree di *policy*. (1) Il requisito di bilancio in pareggio deve essere sostituito da un requisito di bilanciamento dell'economia, che includa fra gli obiettivi livelli di occupazione alti e sostenibili. (2) In una prospettiva di lungo termine, le dimensioni del budget comunitario devono aumentare sostanzialmente, così da poter finanziare investimenti europei, insieme a beni e servizi pubblici e poter mettere in atto una politica fiscale anticiclica europea, a supporto delle politiche fiscali nazionali. (3) Piuttosto che concentrare l'attenzione solamente sulla crescita complessiva, una strategia vincente deve dare priorità anche al superamento delle disuguaglianze regionali e intersettoriali. (4) È necessaria una strategia europea per gli investimenti a lungo termine, finalizzata allo sviluppo europeo, nazionale e locale. (5) L'odierna strategia deflazionistica di svalutazione competitiva deve essere rimpiazzata da una strategia di crescita dei salari che assicuri un'inflazione stabile e la partecipazione dei lavoratori alla crescita del reddito nazionale. (6) Vanno poste in atto misure incisive per combattere la concorrenza fiscale.

2. Le politiche monetarie e finanziarie della Ue: la politica di espansione monetaria ha raggiunto i suoi limiti?

Nel 2016 la Banca Centrale Europea (Bce) ha continuato e addirittura rafforzato la sua politica di creazione di abbondante liquidità. Ma tale politica sembra aver raggiunto i suoi limiti. Nel corso della crisi la Bce ha acquisito nuovi ampi poteri e responsabilità, che fanno ancora di più della sua indipendenza da tutti gli organi politici della Ue una forzatura dei principi democratici. Allo stesso tempo, la principale iniziativa comunitaria in ambito finanziario, l'*Unione dei mercati dei capitali*,

difficilmente potrà portare benefici economici significativi, risultando, comunque, minata alle radici dall'abbandono della Ue da parte dei britannici.

3. Le migrazioni e la solidarietà europea

Le migrazioni interne e dall'esterno della Ue hanno contribuito a intaccare l'unità e la solidarietà dell'Unione. L'immigrazione è stata uno dei fattori chiave nel dibattito sulla *Brexit* e ha sicuramente influenzato il risultato finale del referendum. Il tema dell'immigrazione è anche diventato il più importante *trait d'union* per tutti i movimenti e partiti di destra della Ue, dalla Polonia a est fino alla Francia a ovest, al di là della scarsa attenzione che viene prestata ai reali dati sull'immigrazione. Ci sono diversi tipi di migrazioni nella Ue, associati a diverse dinamiche economiche e politiche. Per alcuni Paesi, come la Gran Bretagna, sono le migrazioni interne alla Ue, in particolare quelle provenienti dai Paesi dell'Europa Orientale, a essere considerate “un problema”, malgrado l'appartenenza all'Unione preveda la “libera circolazione dei lavoratori”, mentre per altri Paesi, come la Germania, lo sono le migrazioni da Paesi terzi. Qualche Paese, come la Polonia, che pur si permette di alzare la voce contro gli immigrati di paesi terzi, specialmente quelli provenienti dalla Siria e dalle altre aree del Medio Oriente e del Nordafrica, è stato esso stesso nel recente passato origine di più di un milione di migranti trasferitisi in altri Paesi Ue.

I supposti “problemi” consisterebbero nella pressione che i flussi migratori impongono sulle risorse per i servizi sociali e nella minaccia alle culture e alle identità nazionali. Mentre il primo è il risultato delle prolungate politiche di contrazione dell'offerta di servizi pubblici associate alla politiche economiche neoliberiste, il secondo costituisce più che altro una scusa per incolpare gli “altri” dei problemi sociali ed economici che stanno affrontando i poveri nella Ue, in gran parte originati dalla stesse politiche neoliberiste di libero commercio e globalizzazione. Peraltro, scarsa è l'evidenza che i migranti abusino del supporto del welfare nei Paesi di destinazione.

Esistono alternative alle correnti politiche xenofobe e anti-immigrazione nella Ue. Nel medio periodo vi è la necessità di lavorare sul fronte culturale e politico, per cambiare la percezione sul valore dei migranti per i Paesi ospitanti; nel breve

periodo esistono risorse economiche e finanziarie che possono essere mobilitate sia per alleviare la pressione dell'immigrazione sulle regioni ospitanti che per fornire supporto alle persone che sono state costrette a cercare rifugio nella Ue.

4. La destra e il nazionalismo economico nella Ue: origini, programmi e possibili risposte

Le ripetute e multiformi crisi della Ue hanno facilitato il sorgere di movimenti nazionalisti di destra. La destra nazionalista ricomprende un'ampia gamma di posizioni, dalle forze nazionaliste conservatrici e liberali a quelle apertamente fasciste. Alcuni di questi movimenti propongono programmi di orientamento neoliberale, mentre altri combinano nelle loro proposte elementi neoliberali e nazional-conservatori, alcuni dei quali includono elementi eterodossi. Le loro politiche sociali sono caratterizzate da un mix di elementi di welfare e di misure conservatrici. Quest'ultime puntano a ripristinare i “tradizionali” ruoli di genere. In molti Paesi dell'Europa occidentale, caratterizzati da un'ampia fetta della popolazione di origine immigrata, i partiti nazionalisti di destra propongono aggressivamente politiche di esclusione basate sulla preferenza per i cittadini nazionali.

Strategie alternative non dovrebbero limitarsi a contrapporre politiche nazionali a politiche coordinate a livello comunitario. Dovrebbero, invece, promuovere politiche inclusive ed egitarie, che affrontino il declino delle regioni periferiche e di molte aree rurali. Sono politiche che devono essere incentrate sui livelli territoriali dove hanno maggiore probabilità di ottenere concreto successo e questi, spesso, sono costituiti proprio dal livello nazionale.

5. Le relazioni esterne

Dal momento in cui sono stati sospesi i negoziati con gli Usa sul *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (Ttip) e sono state avviate le pratiche per l'applicazione del *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (Ceta) col Canada, l'attenzione generale si è concentrata su quest'ultimo. Tuttavia, in tema di

democrazia e stato di diritto molti partiti di sinistra, le organizzazioni sindacali e i movimenti sociali considerano il Ceta un accordo tanto regressivo quanto il Ttip. Una delle clausole più controverse riguarda il diritto esclusivo e unilaterale delle multinazionali di fare causa ai governi davanti a tribunali arbitrali privati per le eventuali perdite generate da modifiche alla normativa nazionale. Nonostante il Ceta preveda che gli Stati abbiano “il diritto di regolamentare entro i loro territori per perseguire legittimi obiettivi di policy”, l’eventualità di trovarsi in tribunale con possibili, enormi risarcimenti a cui dover far fronte è sufficiente a paralizzare qualsiasi azione dei governi. Inoltre, vista l’imponente presenza di aziende statunitensi in Canada, queste potrebbero realizzare, attraverso il Ceta, una parte sostanziale degli obiettivi inizialmente previsti dal Ttip. Considerando che il Ceta deve ancora essere approvato dai parlamenti nazionali, l’opposizione a esso potrà essere organizzata anche al livello nazionale.

Oggi giorno la *Politica Europea di Vicinato* è in un limbo. Il *Partenariato Orientale* sta fallendo in seguito alla crisi ucraina, di cui è esso stesso in parte responsabile, mentre stanno infuriando le guerre civili nel sud e, soprattutto, nel sud-est del Mediterraneo. La politica di vicinato sembra, in tal senso, una vittima collaterale della politica conflittuale degli Usa nei confronti della Russia. L’evoluzione della crisi ucraina potrebbe aprire la strada a interventi esterni, che rischierebbero di rafforzare le divisioni e le frammentazioni all’interno della Ue. Questi fattori, inoltre, mettono a nudo l’incapacità dell’Unione di agire in maniera indipendente. Il governo ucraino, incoraggiato dall’atteggiamento ambiguo degli Usa e nonostante la situazione catastrofica del Paese, sta bloccando l’implementazione degli *Accordi di Minsk*, mentre i russi tendono a by-passare Parigi e Berlino, privilegiando il rapporto diretto con Washington. L’approccio della politica di vicinato è stato guidato dall’obiettivo di far adottare ai Paesi confinanti parte dell’*acquis* normativo comunitario Ue. Tale impostazione ha aggravato le tendenze alla deindustrializzazione nella periferia e in un paio di casi, come in Ucraina e Moldavia, ha contribuito al peggioramento delle divisioni geopolitiche interne. Invece di promuovere il commercio libero e un’integrazione subalterna, le politiche di vicinato Ue dovrebbero stabilire forme di cooperazione reciprocamente vantaggiose, ad esempio a livello settoriale.

Introduzione

La crisi del processo di integrazione europeo ha molte sfaccettature e si è aggravata negli ultimi anni. Il sintomo più visibile è stato il referendum britannico sull’uscita dalla Ue, ma questo non è certo l’unico indicatore del diffondersi delle tendenze disgregatrici e delle crescenti contestazioni alle politiche europee.

Brexit

La disintegrazione dell’Unione è stata introdotta esplicitamente nell’agenda politica dal referendum britannico. Si può inquadrare il risultato del referendum nel contesto globale delle rivolte contro le élite politiche. La crescita delle disuguaglianze, l’insicurezza economica, la stagnazione o diminuzione del reddito subita da larghi strati di popolazione, insieme alla riduzione dei servizi pubblici, sono i fattori alla base di questo malcontento, le cui espressioni politiche variano enormemente. In Gran Bretagna, come in molte altre nazioni, gli immigrati sono diventati i capri espiatori, accusati di aver causato problemi economici, quando in realtà la mobilità dei capitali, non del lavoro, è stata una delle principali cause della riduzione degli standard di vita medi e dell’erosione dei diritti dei lavoratori e della protezione sociale. In Gran Bretagna un altro capro espiatorio è stato trovato nei più bisognosi e sia i conservatori che i laburisti, prima del cambio nella leadership del partito, hanno invocato un’ulteriore riduzione dei già inadeguati livelli di protezione sociale.

Durante la coalizione tra conservatori e liberal-democratici, nel 2010-2015, i demagoghi dell’*Independence Party* britannico (Ukip), sono riusciti a indirizzare il malcontento popolare contro la Ue e a fomentare un nazionalismo xenofobo, che individua i nemici nei lavoratori provenienti dagli altri Paesi dell’Unione. La crescente forza dell’Ukip ha allarmato i partiti tradizionali. Ciò che ne è seguito è stato, almeno in parte, guidato dal caso. Per cercare di fermare l’avanzata politica dell’Ukip, il primo ministro britannico David Cameron ha promesso un referendum sulla permanenza del Regno Unito nell’Unione, in un momento nel quale la coalizione al governo sembrava destinata a continuare a governare il Paese;

poiché i liberal-democratici non avrebbero mai potuto condividere la decisione di tenere il referendum, i conservatori erano sicuri che tale promessa non avrebbe potuto realizzarsi nella pratica. Tuttavia, l'inaspettata vittoria di una maggioranza conservatrice alle elezioni ha costretto Cameron a rispettare l'impegno preso.

Il trionfo della campagna del *leave* (uscire dalla Ue) ha coinvolto due grandi correnti politiche: da una parte il nazionalismo xenofobo promosso dall'Ukip; dall'altra la corrente ultra-liberale interna ai conservatori. Michael Gove e John Redwood, due conservatori membri del parlamento britannico, hanno visto l'Europa come un ostacolo al capitalismo globale deregolamentato di cui sono promotori. Nigel Lawson, ministro dell'economia britannico negli anni ottanta, sostenitore di questa corrente scrisse "la Brexit completerà la rivoluzione economica iniziata da Margaret Thatcher"¹. Queste due correnti sono potenzialmente in conflitto, poiché la radicale deregolamentazione proposta dai conservatori porterebbe, con molta probabilità, ad accrescere la precarietà economica della maggior parte della popolazione. Sino a oggi tale conflitto è, tuttavia, rimasto sopito. D'altra parte, però, è già scoppiato un aperto conflitto all'interno del governo post-*Brexit* di Theresa May. Alcuni ministri, influenzati da potenti gruppi di interesse – quelli finanziari innanzitutto – sono preoccupati per le possibili conseguenze dell'uscita del Regno Unito dal *Mercato Unico* e dai rischi di instabilità economica, che hanno portato a un forte deprezzamento della sterlina. Essi stanno adoperandosi per una *ligh-Brexit*, una interpretazione minimalista dell'uscita dall'Unione, che preservi il più possibile lo status quo. Altri, invece, sono determinati nel dare seguito alle richieste populiste di controlli sull'immigrazione, anche a costo di distruggere i rapporti con la Ue. Non è ancora chiaro quale delle due strade verrà seguita.

Le posizioni e le argomentazioni del movimento laburista sono state quasi ininfluenti nel dibattito referendario. La posizione accettata quasi unanimemente dal partito è stata che l'Europa, per come è adesso, non fa gli interessi dei lavoratori, ma un'uscita dall'Unione associata a un programma politico xenofobo e a un'agenda che punta alla deregolamentazione non può certo migliorare la situazione. Nonostante questa posizione fosse più che ragionevole, la debolezza del partito laburista, unita alla posizione pro-*Brexit* della stampa di destra, ha fatto sì che essa risultasse marginale nel dibattito.

¹ "Daily Telegraph", 23 settembre 2016.

La *Brexit* ha reso concreta la minaccia che forze centrifughe possano erodere, o forse addirittura distruggere, il progetto europeo. In particolare, il trionfo, con la *Brexit*, di due portati della destra radicale – liberismo economico estremo e nazionalismo xenofobo – rafforzano le tendenze disgregatrici in tutta Europa. Il fallimento dei leader europei nel rispondere al malessere sociale, che trova invece una distorta espressione in queste forze distruttrici, aumenta certamente le minacce per l'Unione. La passività con cui essa sta affrontando l'avanzata delle forze nazionaliste in tutta Europa è in evidentemente contrasto con la durezza e determinazione con le quali è stata schiacciata la proposta, razionale e pro-europea, di superamento dell'austerità in Grecia.

La divisione Nord e Sud nell'area euro

Non è stato solo il primo ministro britannico Cameron a spargere il seme della discordia in Europa. A suo modo, il ministro delle finanze tedesco, Wolfgang Schäuble, ha fatto lo stesso quando, a luglio dello scorso anno, confrontandosi con il governo greco, non ha dato alternative se non accettare l'austerità e le riforme strutturali richieste o lasciare l'area euro. Schäuble, che già nel 1994 aveva proposto un'Europa caratterizzata da un nucleo centrale², ha chiarito che l'appartenenza all'Unione dei Paesi (quelli periferici!) è reversibile, se questi non si adeguano ai cambiamenti strutturali e all'austerità fiscale e salariale.

Il governo guidato da Syriza non era pronto ad affrontare l'uscita dall'euro e, sotto fortissima pressione, ha accettato le condizioni imposte dagli altri Stati membri dell'area euro, guidati dalla Germania. A causa della continua contrazione della domanda interna, nel 2015 il Pil greco è diminuito ancora dello 0.2%, mentre il tasso di disoccupazione è rimasto attorno al 25%. Se le politiche restrittive hanno abbassato il deficit della bilancia commerciale, senza peraltro affrontarne le cause, hanno però peggiorato i problemi legati al debito greco. Negli ultimi mesi, il conflitto tra Europa e Fondo Monetario Internazionale sulla sostenibilità del debito pubblico greco e la necessità di un suo taglio si è intensificato. I Paesi dell'Europa centrale, tra cui la Germania, sono particolarmente

² CDU/CSU-Fraktion im Bundestag: *Überlegungen zur europäischen Politik*, 1° settembre 1994, www.cduscu.de/Schaeublelamers94.pdf.

riluttanti all'idea di tagliare il debito greco, nonostante i loro governi siano pienamente coscienti del fatto che ciò sarà inevitabile.

I programmi di adeguamento strutturale sostenuti dalla Commissione Europea e dai governi del nucleo centrale europeo, non hanno affrontato la profonda divisione che corre tra Nord e Sud, né il problema della debolezza delle strutture produttive e della deindustrializzazione nella periferia Ue. Il deprezzamento dell'euro, unito al trasferimento del turismo di massa da Egitto, Turchia e Tunisia ai Paesi dell'ovest del Mediterraneo, ha alleviato la situazione di Spagna e Portogallo. Analogamente, la riduzione del grado di restrittività delle politiche macro deciso sia dal governo provvisorio della destra in Spagna, sia dal neo eletto governo progressista portoghese, con la sua aperta politica anti austerità, hanno contribuito a una qualche, lieve ripresa economica. Nonostante i due governi non abbiano rispettato le regole di bilancio imposte dalla Commissione Europea, in autunno 2016 non sono stati sanzionati. Anche il governo tedesco ha sostenuto questa decisione, il che ha lasciato margine di manovra al partito popolare spagnolo, importante alleato del tedesco Cdu/Csu, in uno scenario politico particolarmente incerto. Tuttavia la flessibilità concessa non deve essere interpretata come un cambio di direzione generale.

Sebbene i Paesi del nord Europa godano di un tasso di disoccupazione più basso rispetto a quelli del sud, sono anche loro esposti ai pericoli causati dagli squilibri presenti nell'economia europea. Ad esempio, essi sono, data la loro apertura economica e commerciale, particolarmente vulnerabili all'eventualità di una recessione indotta dalla *Brexit* in Gran Bretagna e nei maggiori Paesi europei. La crescita delle esportazioni (misurate in valore per includere il petrolio norvegese), dopo una lieve ripresa successiva alla crisi, è stata bassa in tutti i Paesi del nord (con l'eccezione dell'Islanda). La situazione in Svezia e Norvegia è stata in qualche modo alleggerita grazie alla variabilità del tasso di cambio delle rispettive monete, mentre la Finlandia, facendo parte anche dell'Unione Monetaria, non ha potuto far fronte con il deprezzamento della moneta agli specifici shock che l'hanno colpita – i problemi della Nokia e le sanzioni alla Russia in particolare –, la qual cosa sarebbe stata particolarmente necessaria per sostenere l'industria del legno e dell'acciaio. Analogamente, in Danimarca l'ancoraggio della moneta all'euro ha contribuito alla stagnazione delle esportazioni, sin dal 2010. Sebbene il flusso dei migranti abbia causato una crescita della spesa pubblica in Svezia, tale politica attiva discrezionale non è stata usata

per aumentare l'occupazione; in Finlandia, invece, la crisi è stata ulteriormente aggravata dalle politiche di correzione fiscale mirate a soddisfare le richieste europee. In generale, l'ortodossia economica non ha permesso politiche di bilancio attive e solo la politica monetaria fortemente espansiva della Bce e delle banche centrali svedesi e norvegesi, con il loro pericoloso impatto sui prezzi delle case, ha permesso alla spesa interna di compensare, almeno parzialmente, la bassa domanda di esportazioni.

I rifugiati e la rottura dell'area Shengen

L'arrivo di un gran numero di rifugiati dal Medio Oriente e dai Paesi africani nel 2015 e a inizio 2016 ha evidenziato le spaccature interne alla Ue. Mentre le procedure non formalizzate utilizzate per gestire la crisi hanno portato a scaricare il peso sui Paesi periferici, la regolamentazione Ue sui rifugiati – derivante dalla *Convenzione di Dublino* – indica esplicitamente che a farsi carico dei migranti devono essere i Paesi di primo ingresso nell'Unione, tipicamente i più poveri. Nel 2015 questa scelta ha messo particolarmente in difficoltà la Grecia. Nell'estate del 2015 è apparso evidente che il governo greco – già affamato dalle politiche di austerità – era ormai sopraffatto dall'emergenza.

La decisione del governo tedesco di accogliere i rifugiati di guerra, particolarmente siriani, ha aiutato la Grecia, ma ha comportato problemi con altri governi, dall'Ungheria alla Svezia. Essa, assunta senza previa consultazione degli altri Paesi, ha riconosciuto implicitamente il fallimento degli accordi di Dublino. Da settembre 2015 a marzo 2016 sono state adottate soluzioni temporanee, non previste dalla normativa in vigore, come quella dei corridoi umanitari tra Germania e Croazia, attraverso i quali ai rifugiati è stato consentito di raggiungere l'Europa centrale. Queste misure sono state, però, fortemente avversate da forze nazionaliste conservatrici come il governo di *Fidesz* in Ungheria. Esse si sono fortemente mobilitate per chiudere le frontiere agli immigrati e costruire muri. Queste istanze hanno trovato risonanza nei partiti cristiano-democratici e, addirittura, in alcuni partiti social-democratici. Rappresentanti di alto rango di governi come quello ungherese e austriaco sono andati in visita in Macedonia – Paese candidato a entrare nell'Unione – elogiando come questa stesse difen-

dendo i confini “europei”. Implicitamente, hanno così mostrato come ci sia un Paese considerato “ridondante” nell’area Shengen – ancora una volta la Grecia.

I Paesi Ue si sono dimostrati incapaci di trovare una nuova formula per distribuire gli oneri associati alla crisi dei migranti. Invece di un più che giustificato approccio umanitario associato a circostanze eccezionali, hanno optato per esternalizzare la gestione del problema. A tal fine, il 10 marzo 2016 è stato siglato un accordo con la Turchia, che prevede che essa accetti i rifugiati in cambio di soldi, mentre la Ue si impegna a ricevere un numero limitato di rifugiati siriani provenienti dalla Turchia; inoltre, è prevista l’accelerazione dei negoziati di accesso della Turchia all’Unione e l’abolizione del visto per l’ingresso nella Ue dei cittadini turchi. In pratica, il governo turco ha bloccato i rifugiati in Turchia, impedendogli di raggiungere la Ue, in cambio dell’acquiescenza europea rispetto al carattere sempre più repressivo del regime che governa quel Paese.

L’imposizione del Comprehensive Trade and Economic Agreement col Canada (Ceta)

Alla fine di ottobre 2016 la Commissione e, più in generale, tutte le forze liberiste hanno utilizzato tutti gli strumenti a loro disposizione per far sottoscrivere a tutti gli Stati membri il trattato Ceta con il Canada. Il presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, ha elogiato questo accordo di libero scambio come “il più progressivo” mai siglato dall’Unione. Forti correnti interne ai partiti di sinistra, ai sindacati e ai movimenti sociali hanno, però, visto in questo accordo molti elementi regressivi dal punto di vista della democrazia e dello stato di diritto. Una delle clausole più controverse riguarda la creazione di un tribunale che permetterebbe agli “investitori” (le grandi multinazionali) di citare in giudizio i governi per ottenere compensazioni economiche nei casi in cui ritengano che la regolamentazione nazionale leda i loro diritti, così preconstituendo un privilegio legale per le imprese multinazionali. Altri elementi di preoccupazione riguardano, fra gli altri, i servizi pubblici e gli standard sanitari. Accordi commerciali come il Ceta scolpiscono nella roccia le regole liberiste, riducendo grandemente lo spazio per una ri-regolamentazione democratica. Le negoziazioni per il Ceta sono rimaste riservate a lungo, nascoste all’ombra delle

trattative per la *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (il Ttip), basata sulla stessa filosofia.

Quando le negoziazioni per il Ttip sono saltate, viste le forti resistenze, le forze del libero mercato hanno messo l’approvazione del Ceta fra le loro priorità. Di fatto, molte società americane hanno sedi in Canada e possono, perciò, comunque avvalersi del Ceta. In un certo senso, il Ceta è un sotterfugio per imporre comunque le regole del Ttip. Sebbene in Germania le proteste contro il Ttip e il Ceta siano state particolarmente accese, i social-democratici hanno ceduto alle pressioni dei conservatori loro alleati, del mondo degli affari e di Bruxelles. Il partito social-democratico austriaco ha negoziato una dichiarazione interpretativa di alcuni punti critici, che verrà allegata al trattato. L’ultimo ostacolo alla firma è venuto dalle regioni belghe della Vallonia e di Bruxelles. La Vallonia, in particolare, aveva evidenziato già un anno prima le sue obiezioni alla Commissione ma, ciononostante, quest’ultima ha scelto di fissare comunque la data della cerimonia per la firma. Ciò si è rivelato in parte un errore di calcolo, in quanto il governo regionale ha fatto slittare la data prevista, cedendo, infine, solo dopo aver negoziato una dichiarazione speciale.

Il commissario europeo Günther Oettinger ha reagito alle controversie sul Ceta chiedendo che i governi nazionali non interferiscano con le politiche commerciali europee. L’intento di questa dichiarazione è, evidentemente, quello di contrastare l’opposizione al trattato tramite la centralizzazione. Il percorso di ratifica del Ceta da parte dei parlamenti nazionali si preannuncia, tuttavia, accidentato. Di fatto, il modo in cui l’Europa ha insistito per l’approvazione del Ceta aggrava la crisi di legittimità europea e fomenta le tendenze disgregatrici.

Le relazioni Ue-Usa dopo l’elezione di Trump

L’ascesa dei partiti nazionalisti di estrema destra non è rimasta confinata all’Europa. Negli Usa, l’oligarca Donald Trump ha vinto con un margine ristrettissimo le elezioni presidenziali, grazie al supporto di varie forze di destra. Gli elementi chiave della sua campagna sono stati un’aggressiva retorica anti-immigrati, la promessa di abbassare le tasse e la fine di trattati commerciali come il Ttip. Se realizzate, le promesse di interrompere le negoziazioni per il Ttip e di ridurre le

spese americane a sostegno della Nato cambieranno significativamente le relazioni tra Usa e Ue. Dopo l'elezione di Trump, si è riaperto il dibattito sulla formazione di una "difesa comune". In un contesto di "cooperazione strutturale permanente", la cooperazione militare tra gli Stati membri non può che aumentare. In effetti, sia i deputati europei cristiano-democratici che quelli social-democratici hanno chiesto un aumento della spesa militare da parte dei singoli Paesi: in un contesto dove molteplici sono gli elementi di crisi, emerge dunque un ampio consenso, che va dai social-democratici alle destre nazionaliste, per una maggiore militarizzazione dell'Unione e una politica estera più aggressiva. Questa spinta militarista deve essere contrastata con decisione dalle forze di sinistra e dai movimenti per la pace.

Idee e strategie per leggere le tendenze disgregative

L'ampio consenso tra i cristiano-democratici, i social-democratici e i nazionalisti di destra non va oltre la militarizzazione della politica estera. Le élite europee hanno intrapreso percorsi differenziati per fronteggiare le molteplici crisi e le tendenze disgregative. Queste strategie sono strettamente legate ai differenti scenari futuri considerati e ai diversi modi di guardare all'Europa. Come nel caso della *Brexit* in Gran Bretagna, anche in Europa sono le forze di destra che dominano il dibattito sul futuro dell'Unione.

Cercare di sopravvivere in qualche modo: questo è il modo prevalente di gestione delle molte crisi che affliggono l'Europa. È l'approccio privilegiato dalla maggior parte dei cristiano-democratici, come dei social-democratici e dei liberali. Si tratta di una strategia che punta a proseguire nell'attuazione del modello neoliberista di integrazione e a preservare l'attuale configurazione geografica dell'Unione Monetaria e dell'area Schengen. È un approccio che ottiene il supporto delle maggiori multinazionali, ma che non fa in alcun modo i conti né con le divisioni tra centro e periferia dell'Unione, né con la sua perdita di legittimazione agli occhi delle classi popolari. Nonostante questa strategia abbia la pretesa di preservare il processo di integrazione europeo e i suoi confini geografici, la mancanza di elementi di promozione della coesione non potrà che accelerare il processo di disgregazione europeo.

Vanno anche evidenziate due sotto-varianti di questa strategia.

- **Cercare di sopravvivere con un po' più di flessibilità fiscale e maggiori investimenti pubblici.** È la strategia perseguita principalmente dai social-democratici e, in parte, dalle forze di sinistra in Francia e nei Paesi mediterranei. Essa punta a integrare l'approccio sopra descritto con una combinazione di flessibilità fiscale e investimenti pubblici. Si cerca di ampliare lo spazio per gli interventi di politica economica alleggerendo le regole fiscali. Questa strategia è caratterizzata da una qualche maggiore attenzione ai problemi di coesione dell'Unione rispetto alla variante principale.
- **Cercare di sopravvivere restringendo e rendendo più rigida l'area Schengen.** Questa variante invoca il ritorno temporaneo dei controlli alle frontiere nell'area Schengen e vuole escludere dall'area i Paesi che non sono disposti a tenere rifugiati e migranti "indesiderati" fuori dai confini nazionali. Quest'approccio è perseguito soprattutto dalle correnti nazionaliste interne ai partiti cristiano-democratici dei Paesi del nucleo centrale europeo e dei Paesi più orientali dell'Europa centrale, ma esso gode del sostegno anche di alcuni partiti social-democratici. *De facto* questa strategia sta già prendendo piede, come dimostrato, ad esempio, dalla reintroduzione di controlli temporanei alle frontiere e dalla costruzione di barriere fisiche di confine all'interno della stessa area Schengen.

Core Europe: la costruzione di un nucleo centrale europeo. L'Europa è già caratterizzata da differenti gradi di integrazione. Tradizionalmente, il concetto di *Europa core* è stato finalizzato a intensificare l'integrazione neoliberista tra i Paesi che ne dovrebbero farne parte. Per questo come area di riferimento si guarda a un insieme di Paesi più ristretto e omogeneo all'interno dell'area euro. Questa visione è stata ampiamente dibattuta all'interno dei circoli cristiano-democratici dei Paesi interessati. I partiti della destra nazionalista che propongono questa visione, come *Freiheitliche Partei Österreichs* (Fpö) o *Alternative für Deutschland* (AfD), puntano soprattutto a rendere l'Unione più piccola e omogenea, vogliono liberarsi dei Paesi periferici che ritengono un peso. Le proposte delle forze di destra dei Paesi periferici, come in Italia la *Lega Nord* o, in modo più lieve, il *Movimento 5 Stelle*, puntano ad abbandonare l'eurozona e sono dunque complementari a quelle che mirano alla costruzione del nucleo centrale.

L'Europa delle nazioni. Alcuni partiti della destra nazionalista sostengono che il processo di integrazione europeo debba focalizzarsi sul *Mercato Unico* e la relativa regolazione economica. I partiti della destra nazionalista nell'Europa dell'est, come *Fidesz* in Ungheria o *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS), in Polonia ritengono, invece, fondamentali anche gli apporti dei fondi europei per lo sviluppo regionale. Tuttavia, essi invocano negli altri campi più libertà per gli Stati nazionali, in parte per realizzare strategie competitive, in parte per promuovere un'agenda politica nazionalista e conservatrice (ad esempio, in ambiti quali l'identità sessuale o le politiche sociali). Alcune forze della destra nazionalista, come il *Front National* in Francia, hanno formulato vaghe idee di “un'altra Europa”, tanto poco definite da non apparire sostanzialmente distinte da quelle che mirano alla completa dissoluzione dell'Unione.

Idee e strategie per la sinistra

Un'altra Europa: un federalismo europeo di sinistra: il concetto di *un'altra Europa* è stato usato anche da alcune forze di sinistra, ma con un significato completamente diverso. Il fine è quello di rifondare democraticamente la Ue, gettando le basi per un federalismo democratico europeo e per un'integrazione più equilibrata. Il punto è che i presupposti politici per l'attuazione di questa agenda sono particolarmente difficili da realizzare, sarebbe necessario un largo consenso generale e tra gli Stati membri, un contesto, insomma, opposto a quello che sembra prevalere attualmente.

A fronte del manifestarsi di forti disequilibri di potere fra i Paesi Ue e dopo l'esperienza greca, un crescente numero di forze di sinistra chiede ora l'attuazione di esplicite politiche di promozione sociale, che contemplino il non rispetto delle regole europee e, laddove necessario per intraprendere politiche progressiste, anche l'abbandono della moneta unica.

I due differenti approcci della sinistra differiscono principalmente nel giudizio su cosa sia politicamente realizzabile all'interno dell'Unione e su cosa potrebbe essere realizzato attraverso le singole politiche economiche nazionali.

Entrambe le prospettive appaiono di difficile realizzazione senza una maggiore unità politica e un maggiore incidenza elettorale della sinistra rispetto

all'attuale. Malgrado contestazioni radicate negli specifici contesti nazionali costituiscano la più immediata forma di sfida alle politiche attuali, *EuroMemo* continua a ritenere indispensabile una prospettiva internazionale e a sostenere la necessità di un approccio coordinato a livello europeo per promuovere la ripresa economica e la giustizia sociale.

1. Politiche macroeconomiche e di sviluppo per superare l'austerità e lo sviluppo diseguale

Le politiche ufficiali europee continuano a non essere in grado di incentivare una ripresa forte ed equa

A metà 2014, a quattro anni dall'inizio di politiche di radicale austerità che hanno devastato larghe parti dell'economia dell'eurozona, alcuni piccoli segnali di cambiamento politico hanno iniziato a emergere. Il circolo vizioso che vede gli sforzi di consolidamento causare un inasprirsi della crisi che genera, a sua volta, livelli di deficit e di debito più alti e sforzi ancora più intensi di consolidamento fiscale, è diventato difficile da ignorare e le richieste di una politica fiscale più espansionistica sono divenute più pressanti. È diventato evidente che, da sola, la politica monetaria non è in grado di innescare la ripresa. Nel suo famoso discorso di Jackson Hole, nell'agosto 2014, persino Mario Draghi ha fatto richiesta di una politica fiscale più espansionistica per l'eurozona intera e di un programma di investimenti pubblici a livello europeo, pur ribadendo che le regole del *Patto di Stabilità e Crescita* (Psg) devono essere rispettate.

In effetti, con la nuova Commissione Ue vi sono stati alcuni progressi in tema di politiche fiscali. In particolare, fra la fine del 2014 e gli inizi del 2015 sono state lanciate due iniziative. Innanzitutto, è stato presentato il *piano Juncker*, il piano di investimenti su larga scala per l'Europa noto come *Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici* (Efsi). In secondo luogo, l'interpretazione del Psg è stata precisata allo scopo di garantire maggiore libertà fiscale agli Stati membri che debbano affrontare condizioni economiche avverse e/o che implementino, utilizzando la terminologia della Commissione, riforme di carattere "strutturale".

Come prevedibile, tuttavia, entrambe le iniziative non sono state in grado di innescare quella ripresa forte e capace di autoalimentarsi quanto mai necessaria e urgente. Il *piano Juncker* è diventato operativo lentamente ed è ancora lontano dal raggiungere il volume di risorse previste; peggio ancora, molti segnali indicano che l'EFSI abbia in buona parte finanziato progetti che sarebbero stati intrapresi in ogni caso, cosicché gli investimenti beneficiari del *piano* non sarebbero stati, come auspicato, aggiuntivi. Anche i margini aggiuntivi offerti dalla

nuova interpretazione del Psg non hanno avuto effetti sostanziali; ad esempio, nonostante Spagna e Portogallo non siano state sanzionate con le multe previste in caso di violazione della regola del deficit, hanno comunque dovuto far fronte a una aumentata pressione da parte della Commissione e del Consiglio, volta al consolidamento della loro posizione fiscale.

Complessivamente, i risultati di questo timido tentativo di stimolo non-monetario della domanda sono scoraggianti. Le previsioni di crescita dell'eurozona non sono migliorate dalla primavera del 2014, momento in cui questi piccoli cambiamenti di policy hanno avuto inizio. Se alcuni Paesi della periferia, come Spagna e Portogallo, hanno potuto godere di una qualche forma di ripresa soprattutto grazie alla possibilità di realizzare politiche fiscali un po' meno restrittive, Paesi come Francia e Austria hanno sofferto a causa di politiche fiscali più restrittive. Con l'indebolimento generale dell'economia mondiale e le incertezze causate dal voto sulla *Brexit* le prospettive di ripresa sono diventate ancora più fragili.

Politiche macroeconomiche alternative

La politica macroeconomica Ue richiede un approccio alternativo che, nel breve periodo, generi una dinamica di sviluppo capace di auto sostenersi, che assicuri la piena occupazione e, in una prospettiva di lungo periodo, una crescita equa e capace di correggere gli evidenti squilibri macroeconomici. L'attuale approccio alle politiche macroeconomiche, totalmente fallimentare, vorrebbe conseguire questi obiettivi attraverso la combinazione da un lato di austerità fiscale e, dall'altro, di una svalutazione competitiva guidata da "riforme strutturali" sul mercato del lavoro che, fondamentalmente, si traducono nel ridimensionamento dei diritti dei lavoratori, nell'indebolimento delle organizzazioni sindacali e nello smantellamento del welfare state.

Un'alternativa convincente richiede innovazioni radicali in almeno sei distinte aree di *policy*.

1. Il requisito di bilancio in pareggio deve essere sostituito da un requisito di bilanciamento dell'economia, che includa fra gli obiettivi livelli di occupazione alti e sostenibili. La politica fiscale deve essere utilizzata come

strumento chiave per il raggiungimento di tali obiettivi, sia nel breve che nel lungo periodo. Deve, inoltre, operarsi una netta distinzione tra spesa pubblica corrente e spesa pubblica d'investimento; quest'ultima deve poter essere finanziata anche con debito, se ritenuto opportuno. Nel contesto delle politiche attuali vi sono ampi margini d'azione inutilizzati; tali margini devono essere sfruttati per dare un forte stimolo fiscale, della durata di più anni, che permetta la ripresa. Va perseguita una politica di reflazione coordinata, piuttosto che di austerità generalizzata. La Banca Centrale Europea (Bce), insieme alle banche centrali nazionali dei Paesi non appartenenti all'eurozona, deve dare pieno supporto alle politiche fiscali espansive e rinunciare alle continue richieste di consolidamento fiscale.

2. Oltre al fondamentale aumento degli spazi di azione per le politiche fiscali nazionali, nel medio e lungo periodo è indispensabile dare un maggiore ruolo alla politica fiscale europea. Le dimensioni del budget comunitario devono aumentare sostanzialmente, così da poter finanziare investimenti europei, insieme a beni e servizi pubblici e poter mettere in atto una politica fiscale anticiclica a livello europeo, a supporto delle politiche fiscali nazionali. Ormai da tempo vi è consapevolezza che un bilancio federale caratterizzato da un autonomo, reale, potere di imposizione fiscale e dalla possibilità di incorrere in deficit rappresenta un necessario complemento della moneta unica. Il bilancio federale potrà essere utilizzato per attenuare le recessioni economiche e trasferire risorse dalle regioni più ricche a quelle più povere. Attualmente le dimensioni del budget Ue sono pari a circa l'1% del Pil europeo e deve essere assicurato il pareggio di bilancio. Per avere una effettiva capacità di stabilizzazione, il budget dovrebbe aumentare fino a dimensioni vicine al 5% del Pil europeo; avere la possibilità di conseguire saldi in deficit o surplus a seconda della congiuntura economica; essere progettato secondo principi di progressività dell'imposizione. Le imposte e la spesa pubblica federale dovrebbero sostituire imposte e spesa nazionali. La costruzione di una politica fiscale federale è un progetto di lungo termine, di fatto un elemento che punta verso la costruzione di un'*Unione politica*. Comunque la si guardi, essa è, in ogni caso, una caratteristica necessaria per il corretto funzionamento di un'*Unione monetaria*. Ciononostante, le attuali proposte ufficiali in tema di "capacità fiscale" Ue sono pericolose, in quanto mirano a rafforzare il livello Ue in assenza di adeguati controlli democratici e a

spese dell'indebolimento e di una ulteriore limitazione delle politiche fiscali nazionali.

3. Una politica fiscale europea più forte deve essere parte di una più ampia politica per affrontare gli squilibri economici e sociali all'interno della Ue. In tal senso, le politiche non devono semplicemente essere orientate verso una strategia complessiva di crescita, ma anche garantire che le disparità a livello nazionale e regionale, così come gli squilibri tra i diversi settori, vengano superati. Un approccio a livello europeo è essenziale per garantire che lo sviluppo non sia dominato dalla concorrenza, ma piuttosto persegua un sentiero sostenibile basato sul riconoscimento dei diversi punti di partenza e delle diverse potenzialità.

4. Va realizzata una strategia europea di lungo termine, che promuova gli investimenti pubblici, supporti gli investimenti privati nelle aree economiche, sociali e ambientali chiave, realizzi una politica industriale capace di rafforzare la crescita della produttività nei Paesi della periferia Ue. Queste politiche sono necessarie per ricostruire la capacità produttiva e per migliorare la competitività dei Paesi in deficit di bilancia dei pagamenti. Le politiche regionali e strutturali della Ue devono essere rafforzate e potenziate, nel contesto di questa nuova politica industriale basata su un intenso programma di investimenti pubblici e privati. Le politiche strutturali e industriali dovrebbero rendere il settore manifatturiero, i trasporti e i sistemi energetici più sostenibili ed ecologici. Sono inoltre necessari programmi Ue finalizzati a supportare e finanziare gli investimenti privati nei Paesi in deficit (e più in generale nei Paesi Ue con livelli di reddito relativamente inferiori). Queste politiche faciliterebbero la riduzione degli attuali deficit di partite correnti di molti Paesi senza ricorrere alla deflazione.

5. L'attuale strategia deflazionistica di svalutazione competitiva deve essere interrotta e sostituita da una politica di crescita dei salari, che assicuri sia una partecipazione equa dei lavoratori alla crescita del reddito nazionale, che un'inflazione stabile. Come regola generale, i salari nazionali dovrebbero crescere in media al tasso di crescita della produttività sommato al tasso d'inflazione target della Bce. Tuttavia, essendovi stato prima della crisi finanziaria un aumento generale delle disparità nei saldi delle partite correnti, con la registrazione da parte di molti Stati membri dell'*Unione monetaria* di deficit crescenti, alcune deviazioni da questa regola generale, soprattutto nei

Paesi caratterizzati da surplus commerciali, sono necessarie. Partendo dalla consapevolezza, che deve essere reciproca, che i Paesi in surplus hanno una responsabilità pari a quella dei Paesi in deficit nel risolvere gli squilibri, i Paesi in surplus devono contribuire alla riduzione degli squilibri attraverso l'intensificazione delle politiche di reflazione interna. Questo contribuirà ad aumentare la domanda di esportazioni dai Paesi in deficit e, attraverso una crescita più rapida dei salari nei Paesi in surplus, contribuirà alla riduzione della loro eccessiva competitività nell'export.

6. Vanno poste in atto misure incisive per combattere la concorrenza fiscale. Per quanto le autorità nazionali abbiano ancora una certa libertà di azione nell'attuare una politica impositiva equa e progressiva, in una prospettiva di più lungo periodo emerge come la concorrenza fiscale fra Paesi stia erodendo la componente di entrata del bilancio pubblico. La concorrenza fiscale genera enormi ingiustizie, con una larga parte della popolazione che non può sfuggire alla tassazione, mentre le grandi aziende e i ricchi godono di ampie opportunità di elusione ed evasione fiscale; inoltre, la concorrenza fiscale corrode la volontà di pagare le imposte e finanziare il welfare state e la solidarietà sociale. Per questi motivi i provvedimenti Ue finalizzati a limitare l'evasione fiscale devono essere rafforzati considerevolmente. Allo stesso tempo, è necessaria una armonizzazione fiscale, almeno per quanto riguarda le imposte sui profitti e sui redditi da capitale, le parti dell'imponibile fiscale più mobili internazionalmente. È necessario definire una base fiscale normalizzata a livello europeo per l'imposta sulle società e aliquote minime, eventualmente differenziate per i Paesi entrati nella Ue prima o dopo il 2004. In alternativa, può essere introdotta un'imposta sui profitti uniforme, destinata a finanziare il budget Ue. In un contesto di *Unione monetaria* caratterizzata da mobilità di lavoro e capitale, questo contribuirebbe a contrastare la competizione al ribasso tra i Paesi e a limitare l'uso delle aliquote fiscali per attrarre investimenti a spese di altri Paesi membri. Un ulteriore importante strumento di politica fiscale che deve essere implementato è l'imposta sulle transazioni finanziarie: essa dovrebbe essere applicata in tutti gli Stati membri, rappresentando un fondamentale strumento per riportare sotto controllo la scala delle transazioni finanziarie.

2. Le politiche monetarie e finanziarie della Ue: la politica di espansione monetaria ha raggiunto i suoi limiti?

Vi sono evidenti segnali che la politica di forte creazione di liquidità messa in atto dalla Banca Centrale Europea (Bce) ha raggiunto i suoi limiti di efficacia, mentre i nuovi vasti poteri che la stessa Bce ha acquisito nel corso della crisi aggravano il problema della mancanza di controllo democratico all'interno dell'Unione. Al contempo, la principale iniziativa comunitaria in ambito finanziario, l'*Unione dei mercati dei capitali*, non sembra poter offrire alcun reale contributo alla ripresa economica.

Politica monetaria

Prima dello scoppio della crisi finanziaria del 2007-08 dominava una concezione minimalista della politica monetaria: alla banca centrale veniva richiesto di perseguire un obiettivo principale, la stabilità dei prezzi, attraverso uno strumento di base, il tasso di interesse a breve termine sul mercato del credito interbancario. Per reagire alla crisi, la Bce, come altre banche centrali, ha adottato politiche ben più articolate e attive, sebbene alcuni Stati membri, specialmente quello tedesco, abbiano accettato con riluttanza il cambiamento.

I tassi di interesse a breve termine sono stati ripetutamente abbassati (dopo un tentativo abortito di alzarli nel 2011) e sono diventati addirittura negativi per i depositi delle banche commerciali presso la Bce, il che ha portato a rendimenti negativi anche titoli a basso rischio, quali i titoli di stato tedeschi. Inoltre, è stato fatto largo uso di prestiti a lungo termine (Tltro - *Targeted Long-Term Refinancing Operations*, operazioni mirate di rifinanziamento a lungo termine) a beneficio del settore bancario, a tassi di interesse molto convenienti.

Il canale principale utilizzato per iniettare liquidità nell'economia è, però, consistito in una serie di acquisti di titoli – obbligazioni bancarie, titoli di stato dell'area euro, obbligazioni bancarie garantite da garanzie reali e, più recentemente, obbligazioni direttamente emesse da imprese. L'attuale programma di acquisto di obbligazioni prevede l'acquisto di 80 miliardi di euro al mese fino a marzo 2017, ed è stato prolungato fino alla fine del 2017, per un ammontare

mensile solo leggermente ridotto (60 miliardi). In ogni caso, va evidenziato che i rischi associati all'acquisto di titoli di stato sono decentrati, in quanto ciascuna banca centrale nazionale dei Paesi dell'area euro detiene il debito del proprio stato.

La Bce

Queste misure – che sarebbero apparse completamente non ortodosse fino a pochi anni fa – hanno moltiplicato di molte volte il valore delle poste in bilancio della Bce, dai 500 miliardi di euro di prima della crisi finanziaria ai 3.000 attuali. Per alcuni versi, la politica monetaria è arrivata a comprendere decisioni normalmente ascritte alla sfera delle politiche di bilancio – ad esempio, la decisione di acquistare obbligazioni di specifiche imprese piuttosto che di altre implica un aiuto a specifiche imprese, settori produttivi e aree geografiche. Allo stesso tempo, la Bce ha acquisito nuove e maggiori responsabilità. Con la realizzazione dell'*Unione Bancaria*, la Bce rappresenta ora l'autorità di regolazione per la maggior parte delle banche commerciali dell'area euro, incluse le grandi banche e tutte le banche, pur di più piccole dimensioni, che hanno comunque un peso rilevante nelle economie del proprio Paese di riferimento. Supervisiona, inoltre, l'azione di regolamentazione delle banche più piccole da parte delle autorità nazionali e può intervenire, fino a soppiantare l'autorità nazionale, se emergono problemi di una qualche rilevanza per il sistema bancario nel suo complesso.

Tuttavia, per come è stata messa in atto, l'*Unione bancaria* impedirà ancora per molti anni a venire agli stessi finanziamenti concessi al sistema bancario di avere effetti significativi sull'economia reale. Le banche europee rimangono sotto-capitalizzate, mentre in molti Paesi, come l'Italia, le politiche di austerità recessive, indebolendo la posizione di imprese e famiglie clienti delle banche, rendono più fragile la posizione delle stesse banche.

Sostanziali responsabilità ai fini della stabilità finanziaria sono state attribuite alla Bce anche in seguito alla localizzazione del *Comitato europeo per il rischio sistemico* a Francoforte, con Mario Draghi come presidente. Tuttavia, la Bce non è diventata un vero prestatore di ultima istanza, a differenza di altre banche

centrali, a causa della forte resistenza dei rappresentanti tedeschi, che vedono tale funzione come un incoraggiamento per stati, banche e grandi imprese a indebitarsi eccessivamente. D'altra parte, problemi macro-prudenziali – il potenziale emergere di sostanziali minacce alla stabilità all'interno di un'economia di mercato – sono ora ampiamente riconosciuti e la Bce è stata incaricata di identificare gli strumenti per contrastare tali eventualità.

Infine, va ricordato che la Bce ha agito come un membro della Troika, assieme al Fmi e alla Commissione Europea, accettando di essere corresponsabile delle politiche estremamente dettagliate e intrusive imposte come condizioni per gli interventi volti al finanziamento in emergenza degli Stati membri colpiti dalla crisi. Da questo punto di vista, non c'è virtualmente nessun aspetto socio-economico di questi Paesi che non sia stato influenzato dalle decisioni della Bce³.

L'Unione dei mercati dei capitali

Le banche europee, che avevano aumentato fortemente la leva finanziaria nei propri bilanci, erano tra le più esposte al mondo nella crisi esplosa nel 2007 negli Usa.

In un primo momento, in risposta ai problemi, la Commissione decise una pausa di riflessione nei suoi sforzi per portare avanti l'integrazione finanziaria europea attraverso una strategia essenzialmente basata sulla deregolamentazione dei mercati. In particolare, fu abbandonato il piano per promuovere un mercato europeo per i mutui sub-prime. La competenza in materia di integrazione finanziaria fu tolta alla *Direzione generale mercato interno* per essere assegnata, come distinta competenza, alla Commissione stessa. Le strutture di supervisione degli ambiti assicurativo, bancario e dei mercati azionari furono rafforzate; fu creato il *Comitato europeo per il rischio sistemico* e realizzato un ampio programma di riforme della regolamentazione, con la produzione di circa 40 atti di legislazione comunitaria.

Tuttavia, la Commissione Juncker, nominata nel 2014, è ritornata a una strategia di integrazione incentrata sull'espansione dei mercati. La sua princi-

3 Hans-Jürgen Bieling e Mathis Heinrich: *Central Banking in der Krise. Neue Rolle der Europäischen Zentralbank im Finanzmarktkapitalismus*, "Widerspruch", n. 66, 2015.

pale proposta riguarda l'*Unione dei mercati dei capitali*, finalizzata a integrare i mercati obbligazionari, azionari e degli altri titoli nella Ue. L'iniziativa è fortemente influenzata dalla pratica statunitense: negli Usa, infatti, i mercati finanziari giocano un ruolo molto più importante che nella Ue, dove ancora il sistema è banco-centrico. Dietro gli sforzi della Commissione di spostare il modello finanziario europeo verso il modello statunitense ci sono una preoccupazione per la situazione generale delle banche Ue – ancora caratterizzate da una eccessiva leva finanziaria, sotto-capitalizzate e appesantite da prestiti di cattiva qualità – e la speranza che un passaggio verso una finanza basata sui mercati abbia un effetto positivo sul tasso di crescita, alleviando la crisi politica ed economica europea. Tale impostazione potrebbe anche aver segnato uno spostamento dell'enfasi dall'area euro al mercato unico, in particolare con riferimento al caso britannico, con i suoi smisurati mercati dei capitali e i suoi risultati economici, almeno negli anni recenti meno negativi di quelli che hanno caratterizzato l'Europa continentale.

I limiti della politica monetaria

Se si danno per acquisite le politiche di bilancio restrittive messe in atto in tutti i Paesi Ue, allora non c'è dubbio che politiche monetarie eccezionalmente accomodanti, qual è quella messa in atto dalla Bce, erano e rimangono imprescindibili. Politiche simili sono state necessarie anche negli Usa, dove la spesa pubblica e le politiche fiscali sono state molto più di sostegno alla crescita. In un contesto di crisi finanziaria senza precedenti, una politica diversa avrebbe verosimilmente portato a massicce vendite di titoli da parte di banche, aziende e individui indebitati e in difficoltà, il che avrebbe portato al totale collasso economico. Tuttavia, sono sempre più numerosi i segnali che indicano come bassi tassi di interesse e liquidità abbondante, sebbene condizioni necessarie, non sono però sufficienti a determinare il recupero necessario per fare passi in avanti contro la disoccupazione.

- La Bce non sta riuscendo a raggiungere il proprio obiettivo di inflazione, appena al di sotto del 2%, e il tasso di crescita dei salari rimane troppo basso per raggiungere l'obiettivo; le previsioni della stessa Bce indicano che ancora

alla fine del 2018 il tasso di inflazione sarà ben al di sotto dell'obiettivo; la conseguenza è una crescente pressione sui debitori, siano essi Stati sovrani, famiglie o imprese.

- Un meccanismo attraverso cui l'abbondante liquidità ha influenzato la domanda aggregata è stato il deprezzamento dell'euro; tuttavia, il surplus di bilancia dei pagamenti dell'area euro rende un ulteriore deprezzamento improbabile e ciò risulterebbe comunque disfunzionale nel contesto economico globale.
- Un'ampia offerta di credito stimola la domanda aggregata soltanto nella misura in cui la spesa è frenata da vincoli finanziari; ma oggi tali vincoli non sono troppo rilevanti nell'area euro, molte grandi imprese hanno ingenti scorte di liquidità e gli investimenti appaiono frenati soprattutto da incertezze sistemiche e insufficiente domanda.
- Dal momento che le politiche della Bce implicano differenziali nei tassi di interesse pagati dai diversi Stati (*premi per il rischio*), tali differenziali si riflettono anche nei tassi pagati dalle imprese. I dati Bce indicano che i tassi mediani sui prestiti alle imprese in Paesi dell'area euro *in difficoltà* (Cipro, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Portogallo, Slovenia e Spagna) sono, per quanto bassi in senso assoluto (attorno al 4% annuo), circa doppi che nel resto dell'area euro⁴. Ma questi (e la Grecia in special modo) sono proprio i Paesi dove i vincoli finanziari sulle imprese sono più stringenti.
- La disponibilità di credito a basso costo per sostenere l'attività economica porta a conseguenze indesiderate; una di queste è la possibilità di bolle speculative: i bassi rendimenti incoraggiano molti investitori a cercare maggiori guadagni investendo su titoli più rischiosi; l'abbondanza di credito agevola tali comportamenti e la crescita dei prezzi dei titoli oggetto della speculazione, al crescere del numero di coloro che decidono di investire in essi, può apparire una conferma dell'aspettativa di alti rendimenti. L'attuale alto numero di fusioni e scalate è, in effetti, interpretato da alcuni come prova dell'esistenza di una bolla speculativa e il rischio è che, in caso di inversione dei corsi azionari, molti di questi accordi, che non sono finalizzati a realizzare investimenti realmente produttivi e contribuiscono, anzi, a dirot-

4 BCE: *Financial Integration in Europe*, aprile 2015, p. 29.

tare risorse lontano da essi, potrebbero alla fine risultare in un fallimento. Peraltro, anche nei mercati immobiliari vi sono evidenze di bolle sui prezzi in corso, in particolare in Germania e Slovacchia.

- Un'altra conseguenza indesiderata è la crescente disuguaglianza che deriva dagli alti prezzi dei titoli – i prezzi degli immobili, ad esempio, tendono a crescere come frutto dei bassi tassi di interesse e degli acquisti di asset da parte della banca centrale.
- Imprese assicurative e fondi pensione trovano sempre più difficile adempiere alle proprie obbligazioni nei confronti dei risparmiatori a causa dell'assenza di titoli sicuri che garantiscano un rendimento positivo. Ad esempio, uno studio della Bundesbank indica che il perdurare di tassi di interesse nulli potrebbe portare al crollo di molte compagnie assicurative nel ramo vita in Germania.

Per tutte queste ragioni, una “normalizzazione” della politica monetaria, che porti i tassi di interesse su livelli bassi ma positivi, potrebbe essere desiderabile, ma solo nel contesto di una politica fiscale più espansiva. Invece, figure di rilievo della Ue, come il presidente della Bundesbank Jens Weidmann e il Commissario Pierre Moscovici, chiedono una normalizzazione monetaria ma, allo stesso tempo, politiche fiscali ancora più restrittive in Francia, in Italia e altrove – il che non potrebbe portare ad altro che a un'ulteriore recessione e caduta dell'occupazione.

Brexit e finanza

Anche prima del risultato del referendum sulla *Brexit* era implausibile che l'*Unione dei mercati dei capitali* potesse contribuire alla ripresa economica della Ue. La spinta all'espansione dei mercati finanziari si basa su una interpretazione semplicistica dei meccanismi sottostanti la performance economica Usa, che dipende dalle politiche macroeconomiche di sostegno alla crescita ben più che dalla sua specifica struttura finanziaria. Le misure previste per promuovere l'*Unione dei mercati dei capitali* erano di scarsa incisività, e difficilmente avrebbero potuto invertire l'attuale divergenza delle condizioni finanziarie tra gli Stati membri, che risulta dal differente trattamento dei loro titoli di stato. Ora,

la *Brexit* lascia questo progetto in disarmo, dal momento che i mercati finanziari inglesi erano stati individuati come fulcro del sistema degli scambi di titoli finanziari. Di fatto, il distacco della City di Londra dal mercato unico implica che essa non potrà più giocare tale ruolo centrale.

Un report del Imk⁵ mostra che le politiche di austerità in generale, e in particolare la *Schuldenbremse* (“tetto al debito”), il tentativo di eliminare l'indebitamento pubblico in Germania, indeboliscono di fatto i sistemi finanziari Ue, aggravando gli effetti della mancanza di titoli sicuri necessari alla stabilizzazione del sistema bancario e delle altre istituzioni finanziarie.

Strumenti inadeguati

Si deve concludere che politiche monetarie non ortodosse non sono uno strumento adeguato per sostenere una ripresa economica nell'area euro e che la ristrutturazione del settore finanziario immaginata dalla Commissione è, al più, irrilevante. Esistono modelli alternativi di politiche di bilancio che potrebbero assicurare una forte e sostenuta crescita dell'occupazione: essi richiedono, in differenti misure, programmi di investimento centralizzati e politiche coordinate degli Stati membri. Se nessuna di queste alternative si dimostrerà realizzabile da punto di vista politico, le pressioni verso la rottura dell'Unione monetaria potrebbero diventare impossibili da contenere.

Nel 2016 la Bce ha continuato e addirittura rafforzato la sua politica di creazione di abbondante liquidità. Ma tale politica sembra aver raggiunto i suoi limiti. Nel corso della crisi la Bce ha acquisito nuovi ampi poteri e responsabilità, che fanno ancora di più della sua indipendenza da tutti gli organi politici della Ue una forzatura dei principi democratici. Allo stesso tempo, la principale iniziativa comunitaria in ambito finanziario, l'*Unione dei mercati dei capitali*, difficilmente potrà portare benefici economici significativi, risultando, comunque, minata alle radici dall'abbandono della Ue da parte dei britannici.

5 Silke Tober: “The ECB's Monetary Policy: stability without safe assets?”, *Social Europe*, n. 9, maggio 2016.

3. Le migrazioni e la solidarietà europea

Non è un'esagerazione affermare che le migrazioni interne e dall'esterno della Ue hanno contribuito a intaccare l'unità e la solidarietà dell'Unione almeno quanto il fallimento nel risolvere la crisi dell'euro. L'immigrazione è stata uno dei fattori chiave nel dibattito sulla *Brexit* e ha sicuramente influenzato il risultato finale del referendum nel giugno 2016. A settembre dello stesso anno, l'Ungheria ha sottoposto a referendum la direttiva della Commissione Europea che ha fissato una quota obbligatoria (proporzionale alla popolazione) di rifugiati da accogliere nel 2016 da parte di ciascun stato membro; il referendum ha rifiutato la direttiva, sebbene l'affluenza alle urne sia stata scarsa. La lodevole decisione della Merkel di ammettere i rifugiati siriani in Germania ha galvanizzato il partito di estrema destra *Alternative für Deutschland* (AfD) nei suoi attacchi alla politica migratoria governativa e ha rafforzato i sentimenti anti-islamici e anti-europei. Anche altri Paesi della Ue, come la Polonia, la Repubblica Ceca e la Slovacchia, hanno criticato la decisione della Merkel di ammettere rifugiati musulmani, sostenendo che ciò avrebbe minato la "cultura cristiana" europea, mentre alcuni hanno posto in atto politiche dichiaratamente anti-immigrati, con i migranti come bersaglio, sia quelli provenienti da altri Paesi Ue che da Paesi terzi. Significativamente, alcuni degli Stati nei quali sono più virulente la retorica e le politiche contro gli immigrati, come Polonia e Ungheria, sono caratterizzati da una presenza molto bassa di cittadini stranieri nella loro popolazione (1.5% e 0.3%, rispettivamente, pur includendo i cittadini Ue⁶), a fronte di un alto numero di cittadini di quei Paesi che sono migrati negli altri Paesi Ue grazie alle regole sulla *libertà di movimento*.

Differenti tipologie di migrazione e politiche migratorie Ue

Ci sono diversi tipi di migrazioni in atto nella Ue, associati a diverse dinamiche economiche e politiche. Per alcuni Paesi come la Gran Bretagna, sono le migrazioni interne alla Ue, in particolare quelle provenienti dai Paesi dell'Europa Orientale, a essere considerate "un problema", mentre per altri Paesi, come la Germania, sono le migrazioni da Paesi terzi.

6 House of Commons: *Migration Statistics*, 2016, n. SN 06077.

Le migrazioni interne alla Ue sono disciplinate dal principio di *libertà di movimento* originariamente introdotto dal *Trattato di Maastricht* con l'inserimento, nel *Trattato che Istituisce la Comunità Economica*, dell'articolo 3, comma 1, lettera c, che prevede "un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali" e rafforzato con l'introduzione nello stesso dell'articolo 8A, che prevede che "ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri". Tali norme, confermate nella sostanza nella successiva legislazione europea, costituivano l'estensione dell'articolo 48 del *Trattato di Roma* del 1957, che prescriveva la "libera circolazione dei lavoratori" nella Comunità Economica Europea (Cee) e che, negli anni sessanta, contribuì ad alleviare la disoccupazione nelle depresse regioni meridionali dell'Italia attraverso la migrazione verso le aree più prospere della Cee.

In tale contesto, le migrazioni sono state uno strumento importante per il miglioramento del tenore di vita, efficace fintanto che i flussi sono stati relativamente ridotti e non concentrati su pochi Paesi di destinazione. Peraltro, anche quando sono sorte, come negli anni ottanta, preoccupazioni per i possibili grandi flussi migratori che avrebbero potuto originarsi dai nuovi Stati membri del Sud Europa (Grecia, Spagna e Portogallo) verso gli Stati settentrionali, tali preoccupazioni si sono rivelate a posteriori infondate: al contrario, c'è stata invece una migrazione di pensionati dagli Stati più ricchi del Nord verso i più poveri del Sud, in particolare verso Portogallo e Spagna. In ogni caso, nei modelli dominanti di libero scambio e di crescita basati su meccanismi di "sgocciolamento" del benessere economico dai ricchi ai poveri, la libera circolazione di capitale e lavoro (con minime spese infrastrutturali e sociali) è stata considerata essere tutto quanto necessario per realizzare la convergenza economica.

L'adesione alla Ue di un gran numero di Paesi nel 2004 (Estonia, Cipro, Ungheria, Malta, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia), nel 2007 (Bulgaria e Romania) e nel 2013 (Croazia) ha cambiato le dinamiche in termini di numeri, flussi migratori e concentrazione di migranti su poche destinazioni. Tenuto conto delle disparità economiche tra i nuovi membri e i Paesi della vecchia Ue-15, in questi ultimi sono sorte preoccupazioni per l'impatto negativo di grandi flussi migratori sui mercati interni del lavoro e per la possibile pressione sul sistema di protezione e sui servizi sociali. Ai Paesi della

Ue-15 è stato offerto un *regime transitorio* di sette anni, che prevedeva alcune limitazioni alla libertà di movimento dei cittadini dei nuovi Paesi Ue. Con l'eccezione di Irlanda, Gran Bretagna e Svezia, tutti gli altri Paesi della Ue-15 hanno optato per questo regime transitorio, con la conseguenza di un grande afflusso di migranti europei, prevalentemente provenienti dall'Europa Orientale, verso quei tre Paesi, che erano caratterizzati da carenza di manodopera in certe aree professionali e geografiche⁷. Tuttavia, né la Ue né i Paesi di destinazione hanno pianificato o previsto alcuno strumento di sostegno per le aree dove la domanda di lavoro migrante è stata elevata. Ora, i recenti sviluppi politici, in particolare il referendum sulla *Brexit*, e l'aumento della xenofobia e degli attacchi contro i migranti in diversi Stati membri, hanno convinto i governi nazionali della necessità di dare sostegno alle zone che ricevono migranti.

Il *Trattato di Maastricht* (così come il *Trattato di Roma*), era più interessato alla liberalizzazione del commercio tra gli Stati membri che ad aspetti quali la convergenza delle condizioni di vita. La povertà e, in generale, le politiche sociali erano questione riservate alle politiche nazionali degli Stati membri, sebbene oggetto di direttive e del controllo legale Ue (la *direttiva sull'orario di lavoro* è un esempio calzante). Tuttavia, nell'ambito delle disposizioni sulla non discriminazione della libertà di movimento, i migranti intra-Ue hanno gli stessi diritti dei cittadini nazionali al sostegno sociale e all'accesso alla maggior parte dei servizi sanitari ed educativi. Se c'è, invero, una ben scarsa evidenza circa l'esistenza di forme di "turismo sociale", in cui le persone migrano per trarre vantaggio dai maggiori sussidi di disoccupazione e supporti per la sicurezza sociale nei più ricchi dell'Unione, ci sono casi di aumentata pressione sui servizi locali (sanità, istruzione, alloggio e trasporti), specialmente in aree di destinazione, come la Gran Bretagna, che hanno dovuto sperimentare fin dagli anni ottanta forti tagli alla spesa sociale, privatizzazioni e, in generale, l'adozione di politiche neoliberiste orientate al mercato. In altre parole, la pressione sui servizi locali è solo in parte causata dalla presenza dei migranti. Complessivamente, i migranti non sono un peso sulle economie di destinazione, tanto più che generalmente il costo della loro educazione e istruzione è stato sostenuto dal Paese di origine. Sono mediamente più giovani e hanno un tasso più alto di

partecipazione alla forza lavoro rispetto ai residenti e contribuiscono all'economia e alle finanze del Paese di destinazione pagando le tasse, che sostengono i servizi pubblici locali e nazionali delle economie ospitanti. Ciò non ha impedito ai migranti di diventare capri espiatori di una serie di problemi sociali ed economici provocati dalla globalizzazione neoliberista.

Allo stesso tempo, tuttavia, va evidenziato che una parte considerevole di coloro che richiedono sussidi sociali sono occupati, ma con redditi e requisiti che li qualificano come poveri, una caratteristica, questa, condivisa da molti cittadini, così come da molti immigrati. Secondo gli ultimi dati disponibili, nella Ue il 15% dei poveri (17 milioni su 120 milioni) sono in realtà occupati⁸.

Nonostante la grande maggioranza dei migranti viva delle proprie risorse e del proprio lavoro e rispetti pienamente l'indicazione, sottostante alla *libertà di movimento*, che essi non devono costituire un onere per i Paesi ospitanti, la percezione, alimentata dalla propaganda di destra, continua a essere quella di un "massiccio turismo del welfare", così come di un abuso delle risorse del Paese ospitante. Questo ha portato alla preoccupante moltiplicazione di episodi di espulsione dei migranti più poveri, in particolare Rom, dalla Francia e dalla Gran Bretagna (prima del referendum sulla *Brexit*), in chiara violazione della normativa comunitaria.

Per quanto riguarda l'**immigrazione da paesi terzi**, il dibattito e le preoccupazioni correnti riguardano soprattutto i richiedenti asilo e i rifugiati, piuttosto che coloro che entrano attraverso il mercato del lavoro e le procedure ufficiali di reclutamento. Secondo la *Convenzione di Dublino* del 1992 e i suoi successivi aggiornamenti, una domanda d'asilo deve essere presentata nel primo Paese sicuro di entrata, a meno che un richiedente asilo possa dimostrare di avere legami familiari stretti (che generalmente significa un coniuge e figli non coniugati di età inferiore ai 18 anni) in un altro Paese Ue. La regola del primo Paese sicuro non solo ignora la volontà dei richiedenti asilo su dove stabilirsi per motivi personali, personali e culturali, oltre che economici, ma mette enorme pressione sulle cosiddette nazioni di "frontiera", come la Grecia e l'Italia in particolare, dopo la guerra siriana e la costante instabilità politica e i conflitti in Libia, Iraq e Afghanistan.

7 N. Shimmel: *Welcome Europe, but please stay out: Freedom of Movement and the May 2004 expansion of the European Union*, "Berkley Journal of International Law", v. 24, n. 3, 2006.

8 Commissione Europea: *In-work poverty and labour market segmentation in the EU*, 4 febbraio 2011, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&langId=en&newsId=986&furtherNews=yes>.

L'arrivo di decine di migliaia di rifugiati siriani principalmente sulle isole greche vicino alla Turchia ha letteralmente travolto l'infrastruttura amministrativa in Grecia, un Paese già alle prese con una severa austerità di bilancio. È stato in risposta a tali pressioni e al manifestarsi della crisi umanitaria che la Germania ha offerto asilo ai rifugiati siriani. Alcuni Paesi Ue, in particolare quelli attraversati dalla rotta migratoria che va dalla Grecia alla Germania, si sono opposti alla politica tedesca, sostenendo che fosse andata oltre la regola di Dublino. Questi Paesi non hanno offerto nessun'altra reale soluzione alla crisi dei rifugiati. L'intervento comunitario, volto al supporto finanziario e logistico alla Grecia e alla distribuzione dei rifugiati fra gli Stati membri in proporzione alle dimensioni della popolazione, è stato tardivo e di scarso peso. La Ue ha pure offerto 2,35 miliardi di euro alla Turchia per allestire i campi profughi e arginare il flusso di richiedenti asilo verso la Ue, ma solo 0,45 milioni sono stati finora erogati⁹. Alcuni Stati membri dell'Europa Orientale, come Ungheria e Polonia, per motivi razziali e religiosi, sottilmente mascherati, hanno categoricamente respinto la ripartizione dei rifugiati siriani tra gli Stati membri. Come osservato in precedenza, le obiezioni all'ingresso dei siriani musulmani erano state precedute da obiezioni alla *libera circolazione* dei Rom in molti Paesi Ue. Anche alcuni vecchi Stati membri si sono uniti al gruppo di Paesi che si oppongono all'accoglienza dei rifugiati e l'Austria ha eretto barriere su alcuni dei suoi valichi di frontiera con Italia e Slovenia. I politici di destra in Polonia e Ungheria si sono perfino spinti a sostenere che l'identità cristiana e la purezza razziale dell'Europa sarebbe in pericolo.

Anche laddove le supposte preoccupazioni *culturali* non siano un semplice travestimento del razzismo, esse sono comunque smentite dalla presenza, da secoli, di persone di fede islamica in diverse parti d'Europa, dove hanno tranquillamente convissuto con persone di altre religioni, e dal debito culturale che molti Paesi della Ue, Spagna, Portogallo, Ungheria e Romania in primis, devono alla cultura Rom.

In definitiva, le reazioni ai flussi migratori hanno seriamente provato la solidarietà e la coesione della Ue, nonché il modello di superamento delle frontiere interne all'interno dell'*Area Schengen*, mentre altri aspetti sono stati ignorati,

9 Jozse Mencinger: *Refugees and thousandth: demographic and economic effects*, relazione presentata alla XXII "Conference on Alternative Economic Policy in Europe", Coimbra, Portogallo, 2016, http://www.euromemo.eu/annual_workshops/2016_coimbra/workshops_papers_coimbra/index.html.

non ultimi il contributo che l'immigrazione può fornire per contrastare la tendenza all'invecchiamento demografico in corso nella Ue e il costo contenuto dei sussidi sociali volti al sostegno dell'attuale numero di migranti e richiedenti asilo nella Ue.

Politiche alternative

Sulla base di una stima verosimile, che prevede che la Ue offra ospitalità a 3 milioni di profughi, Mencinger¹⁰ stima che se a questi rifugiati venisse offerto un sostegno finanziario pari al livello medio di trasferimenti sociali Ue, l'onere complessivo non supererebbe lo 0.1% del Pil complessivo dell'Unione. A seconda del numero assegnato di richiedenti asilo a ogni Paese membro e del suo livello di trasferimenti sociali, il costo varierebbe da un minimo dello 0.008% in Lettonia a un massimo dello 0.2% del Pil in Danimarca. L'onere per la Germania, che avrebbe la più grande quota di richiedenti asilo (488.000), sarebbe pari allo 0,17% del Pil. Sono costi sopportabili anche in un contesto, come l'attuale, di austerità di bilancio e possono essere sopportati anche dagli Stati membri più poveri. Peraltro, non sarebbe un impegno finanziario di lungo termine, in quanto l'onere potrebbe diminuire nel tempo, mano a mano che i richiedenti asilo ottengono lo status di rifugiato e si stabilizzano nel Paese, come insegna la storia dei precedenti flussi migratori.

Tuttavia, è comunque necessario trovare le necessarie risorse finanziarie e, affinché i cittadini delle nazioni europee accolgano i rifugiati, è necessario garantire, specialmente nei Paesi più poveri, che i trasferimenti sociali ai rifugiati non siano a loro spese. Perciò, costruire forme di solidarietà tra residenti, da una parte, e richiedenti asilo e altri migranti, dall'altra, è tanto importante quanto lo stanziamento di fondi a loro sostegno.

In tal senso, possono essere realizzati diversi interventi di sostegno sia verso i richiedenti asilo che verso le aree più sotto pressione dai flussi migratori. Entrambi gli obiettivi potrebbero essere perseguiti se la Ue potesse incanalare in tale direzione almeno una parte della moneta creata attraverso il *Quantitative Easing* della Banca Centrale Europea. Ciò non avrebbe solo il vantaggio di ridurre

10 Ibid.

la pressione finanziaria sui governi nazionali, ora costretti a dirottare risorse da altre finalità al supporto ai richiedenti asilo, ma avrebbe anche effetti di stimolo per le economie locali. Risorse finanziarie potrebbero provenire anche da altre fonti, come ad esempio l'emissione di "European Immigration Bonds" (buoni europei per l'immigrazione), secondo le linee della recente proposta di "European Defence Bonds" (buoni europei per la difesa)¹¹, strumento, quest'ultimo, che, avendo fra i suoi obiettivi il rafforzamento delle frontiere esterne della Ue, di fatto persegue una politica di controllo dei flussi migratori.

Allo stesso tempo, potrebbero essere realizzati meccanismi che garantiscano sussidi aggiuntivi ai Paesi più poveri e con infrastrutture di welfare meno sviluppate. Si potrebbe andare anche oltre, concentrando gli interventi su servizi come la sanità e l'educazione, essenziali per tutti i residenti. L'impatto inflazionistico di tali sussidi sarebbe modesto, dato che essi potrebbero essere assegnati in proporzione al numero di richiedenti asilo e al livello di sviluppo del welfare di ciascun Paese. Invero, in molti dei Paesi che potrebbero essere oggetto di tali interventi, oggi è la deflazione, piuttosto che l'inflazione, a costituire una minaccia. La Ue dovrebbe, inoltre, collaborare con i governi nazionali per aiutare i Comuni che più di altri sono messi sotto pressione dai flussi migratori interni e di richiedenti asilo, per risolvere i problemi finanziari che ne derivano sugli enti locali.

Queste proposte, certo non di rottura, possono essere attuate in tempi relativamente brevi, se vi è la volontà da parte dei politici Ue. Essi, così come i cittadini europei, hanno una grande responsabilità nel creare un clima che superi l'atteggiamento di paura dell'opinione pubblica verso i migranti, che ha portato a così profonde divisioni all'interno delle società europee. La storia europea ha sempre vissuto momenti tristi quando ha seguito i politici conservatori e di destra nell'accusare gli *altri* dei problemi di disoccupazione e di povertà. Dovremmo imparare dalle lezioni dei *pogrom* e dalle guerre del diciannovesimo e del ventesimo secolo. Il segno di una civiltà è come si prende cura della sua gente più vulnerabile.

¹¹ *Brussels eyes bond to fund defence plan*, "Financial Times", 15 settembre 2016.

4. La destra e il nazionalismo economico nella Ue: origini, programmi e possibili risposte

La crisi globale iniziata nel 2007-08 ha costituito un importante catalizzatore per l'ascesa della destra nazionalista in tutta la Ue. Partiti della destra nazionalista governano oggi in Ungheria e Polonia, mentre in Belgio, Danimarca e Finlandia fanno esplicitamente parte di governi di coalizione od offrono sostegno esterno. In molti altri Paesi dell'Unione i partiti della destra nazionalista sono usciti rafforzati, in termini di consenso elettorale, dalle ultime elezioni politiche.

La crescita dei partiti nazionalisti di destra mostra importanti parallelismi storici con il periodo tra le due guerre e il collasso dell'ordine economico liberale che lo ha segnato. Come ebbe a notare Karl Polanyi, furono due i movimenti di opposizione al liberalismo emersi negli anni tra le due guerre – l'alternativa della sinistra socialista, da una parte, e i movimenti anti-democratici di estrema destra, spesso di natura fascista, dall'altra. Egli rimproverò ai governi di sinistra dell'epoca di aver ripetutamente fallito nella gestione di un sistema monetario eccessivamente rigido come il *gold standard* e nell'imporre efficaci misure di restrizione sui movimenti di capitale. Di nuovo, nei tempi più recenti la costruzione del *Sistema Monetario Europeo* (Sme) e poi l'adozione dell'euro hanno precluso la possibilità di attuare efficaci politiche economiche progressiste, esattamente come il gold standard fece nel periodo tra le due guerre.

Esemplare, al riguardo, il caso della Grecia, dove le istituzioni ordo-liberali dell'area euro hanno imposto al governo progressista guidato da *Syriza* limitazioni senza precedenti alle scelte di politica economica. La sconfitta strategica per *Syriza* si è resa evidente quando, nel 2015, il ministro delle finanze tedesco Schäuble l'ha messa di fronte all'alternativa secca tra l'uscita dall'euro-zona e l'adozione delle politiche di austerità imposte dalle istituzioni europee. Non essendo preparata a portare la Grecia fuori dall'euro, *Syriza* ha dovuto cedere alla pressione dell'Eurogruppo e accettare le misure di austerità. Questa sopraffazione ha, poi, inevitabilmente indebolito gli altri partiti europei di sinistra, come *Die Linke* e *Podemos*, che propongono politiche alternative per l'area euro. Contemporaneamente si sono rafforzati quei partiti nazionalisti di destra che, come la *Lega Nord* in Italia, si sono presentati come l'unica alternativa al liberismo imposto dalle istituzioni europee e hanno incentrato la loro propaganda

e i loro programmi politici sulla critica alla moneta unica. Questi partiti non interpretano il conflitto tra Syriza e le istituzioni europee come un conflitto tra diverse agende di politica economica, o come un conflitto tra un governo nazionale democraticamente eletto e i suoi creditori, ma come la lotta tra uno stato-nazione spogliato della sua sovranità e il potere oppressivo della Ue.

Le destre nazionaliste europee

L'etichetta di destra nazionalista comprende un ampio spettro di forze politiche europee, che va dai nazionalisti liberal-conservatori, come l'ala euroscettica del partito conservatore britannico, a partiti apertamente fascisti come l'ungherese *Jobbik* o il greco *Chrysi Avgi* (Alba Dorata in italiano). A differenza dei partiti di estrema destra sorti nel periodo tra le due guerre, le destre nazionaliste di oggi non sembrano mettere in discussione il pluralismo democratico. Tuttavia, i partiti nazionalisti che hanno conquistato il governo, come *Fidesz* in Ungheria e *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS, Diritto e Giustizia) in Polonia, hanno mostrato tendenze accentratrici, mettendo in discussione la divisione dei poteri e la libertà di informazione. In alcuni casi il nazionalismo è sfociato in razzismo, generando un'ondata di odio, in particolare verso i musulmani.

Il più delle volte i partiti di destra sono classificati in base al grado di nazionalismo e di razzismo che li caratterizza. Una classificazione sicuramente più adeguata al fine di analizzare le politiche economiche e sociali della destra nazionalista dovrebbe, tuttavia, considerare la diversa miscela di elementi neoliberali, nazional-conservatori e, in alcuni casi, fascisti presenti nei loro programmi politici.

In alcuni casi prevale la componente nazionalista neoliberale. È il caso del *Občanska Demokraticka Strana* (Ods, Partito Democratico Civico) in Repubblica Ceca, di *Slovak Sloboda a Solidarita* (SaS, Libertà e Solidarietà) in Slovacchia, dell'*Ukip* in Gran Bretagna e, anche se solo inizialmente, di *Alternative für Deutschland* (AfD) in Germania. In molti altri casi, una combinazione tra elementi neoliberali e nazional-conservatori è accompagnata da un forte sentimento anti-immigrazione, come nel caso di *Fidesz*, di *Freiheitliche Partei Österreichs* (Fpö, Partito della Libertà Austriaco), della Lega Nord e del *Front National* francese.

Per alcuni, come nel caso del PiS polacco, l'elemento nazional-conservatore è decisamente più accentuato. Ci sono, infine, le forze politiche dichiaratamente fasciste: tra queste, come già ricordato, *Jobbik* in Ungheria e i neonazisti greci di Alba Dorata, cui si deve aggiungere almeno *Slovak Ľudova Strana - Naše Slovensko* (SNS, Partito Popolare Slovacchia Nostra).

In generale, quanto più prevale un orientamento nazional-conservatore, tanto più i programmi di politica economica dei partiti di destra tendono a discostarsi dalle politiche prevalenti e a presentare elementi eterodossi. Il nazional-conservatorismo tende, poi, a essere particolarmente pronunciato sulle questioni legate alle relazioni di genere, con proposte finalizzate alla restaurazione dei "tradizionali" ruoli di genere.

Nelle formazioni di estrema destra si osserva, inoltre, una spiccata tendenza alla discriminazione nazionale nelle politiche sociali e del lavoro. Sulla base dell'esclusione degli "altri", gli ultra-nazionalisti tentano di presentarsi con il volto buono della destra sociale, così da fare breccia nel campo elettorale della sinistra, ovvero nei ceti popolari della società. La piccola e media borghesia nazionale rimane, comunque, il loro soggetto di riferimento e le politiche di sostegno e protezione al capitale nazionale, specialmente in particolari settori economici, la loro principale preoccupazione.

Le politiche economiche della destra tra ortodossia ed eterodossia¹²

Negli ultimi anni le destre nazionaliste hanno progressivamente fatto propri programmi e misure politiche eterodossi, in particolare per quanto riguarda l'intervento dello Stato in economia. Parimenti, è cresciuta l'attenzione a certi, selettivi, meccanismi di protezione economica e sociale. Tale cambiamento, già avviato prima che scoppiasse la crisi, è finalizzato ad allargare la loro base sociale ed elettorale e a rispondere a specifici fenomeni di crisi e blocchi settoriali.

Scendendo nello specifico, emergono, tuttavia, importanti differenze nelle proposte di politica economica dei partiti nazionalisti, che dipendono, essenzialmente, dalla diversa posizione strategica che il Paese di riferimento occupa nello

¹² Vedi anche Joachim Becker: *Editorial Konturen einer wirtschaftspolitischen Heterodoxie von rechts*, "Kurswechsel", n. 3, 2015.

scacchiere europeo. Ciò è particolarmente evidente guardando alle varie posizioni sull'appartenenza all'area euro.

I partiti nazionalisti dei Paesi forti e neo-mercantilisti (i cosiddetti creditori) dell'Europa centrale, come AfD in Germania e Fpö in Austria, sono per la creazione di un'area euro ristretta alle economie fortemente votate all'export. I Paesi dell'Europa del sud, o Paesi periferici, sono considerati un peso. Seguendo questa linea, ad esempio, l'Fpö propone di espellere dall'area euro le economie più deboli se l'instabilità nel vecchio continente dovesse persistere. La stessa prospettiva è condivisa dagli euroscettici slovacchi di SaS, che enfatizzano i forti legami economici e ideologici che intercorrono tra il loro Paese e la Germania.

In Italia e in Francia, due Paesi che dall'entrata nell'euro hanno sofferto un grave processo di deindustrializzazione, la Lega Nord e il Front National hanno assunto chiare posizioni anti-euro. In un opuscolo sull'euro distribuito dalla Lega Nord si legge che per l'Italia l'euro è una valuta sopravvalutata e che pone, quindi, un freno allo sviluppo dell'industria nazionale. Se è vero che la Lega Nord considera l'abbandono dell'euro una condizione necessaria al superamento della crisi economica, non per questo lo ritiene una panacea, proponendo di affiancare a esso politiche industriali e investimenti pubblici. Sia la Lega Nord che il Front National combinano l'opposizione all'euro a forme di sostegno alle piccole e medie imprese.

Nell'Europa centro-orientale, Fidesz, PiS e Ods sono tutti schierati contro la possibile entrata del loro rispettivo Paese nell'euro. Il loro interesse è quello di preservare la sovranità monetaria e, in particolare, una politica del tasso di cambio autonoma. In Ungheria e Polonia il problema dei crediti denominati in valuta estera ha assunto grande rilevanza anche nella propaganda dei partiti nazionalisti. In Ungheria, dove il debito denominato in valuta estera era molto più diffuso che in Polonia, esso ha costituito un elemento primario nella trasmissione della crisi del 2008 e 2009, particolarmente ai danni delle classi medio-alte, il principale bacino elettorale di Fidesz. Una delle prime misure attuate da Fidesz dopo aver vinto le elezioni è stata così la conversione dei debiti denominati in valuta estera in titoli denominati in valuta nazionale, a rischio di scatenare un conflitto tra governo e banche, che sono a capitale prevalentemente estero. Tale manovra ha consentito a Fidesz di conquistare una maggiore autonomia nella gestione del tasso di cambio e del tasso di interesse. Contemporaneamente, il governo ungherese ha puntato su una riduzione del grado di indipendenza della banca centrale, il che gli ha permesso di ottenere ulteriore spazio di manovra per promuovere la

propria agenda politica. Anche in Polonia, il PiS ha fatto del problema dei debiti esteri un importante tema dell'ultima campagna elettorale. A differenza di Fidesz, però, il PiS, dopo aver vinto le elezioni, ha desistito dall'attuare una conversione forzata dei debiti, optando, piuttosto, su una conversione volontaria. La scelta sembra essere dettata dalla volontà di PiS di aumentare la quota di mercato dalle banche nazionali, il che avrebbe sconsigliato di appesantire i bilanci di queste ultime dei costi della conversione.

Più in generale, le politiche portate avanti dal PiS, come quelle attuate da Fidesz, esprimono la volontà di rafforzare il capitale nazionale e il suo controllo sull'economia interna. A differenza di Fidesz, però, che punta specialmente sul rafforzamento del capitale nazionale in settori quali quello bancario, mentre si disinteressa, ad esempio, della pressoché totale dipendenza di molti settori dell'export dagli investimenti esteri, il PiS sembra essere più interessato al generale sviluppo del capitalismo polacco, attualmente caratterizzato da bassi salari e da una bassa spesa in ricerca e in innovazione.

Le politiche sociali e del lavoro tra neoliberalismo e nazional-conservatorismo

Le proposte di politica fiscale della destra nazionalista sono chiaramente a favore del grande capitale e dei gruppi sociali ad alto reddito. Che i partiti di destra rappresentino l'interesse della borghesia medio-alta è testimoniato anche dal modo in cui si rapportano alle forze sindacali. A esclusione del PiS, i partiti nazionalisti tendono tutti a manifestare ostilità verso l'organizzazione dei lavoratori. Nelle politiche sociali essi tendono a combinare, in diversa misura, il *workfare* neoliberalista con elementi nazional-conservatori, in particolare nel campo delle politiche della famiglia. Sorprendentemente, la principale riforma in ambito sociale prodotta dal governo guidato dal PiS in Polonia è stata l'introduzione di un trasferimento di 500 złoty mensili (115 euro) a famiglia per ogni figlio oltre il primo, fino alla maggiore età; laddove il suo obiettivo è chiaramente quello di rafforzare i tradizionali ruoli di genere, si tratta del maggior intervento espansivo di politica sociale realizzato in Polonia dagli anni '70.

Nei Paesi dell'Europa occidentale con una alta percentuale di immigrati "prima i nostri cittadini" tende a essere il principale slogan di politica sociale

dell'estrema destra. L'esclusione è il principio cardine della loro proposta. In alcuni Paesi, come in Austria (per lo meno a livello regionale), i maggiori partiti hanno già cominciato a far propri questa retorica e questo indirizzo politico, a partire dalla riduzione progressiva dell'assistenza sociale agli immigrati.

Di fatto, non vi è molta differenza tra i programmi di politica sociale ed economica dei vari partiti nazionalisti europei, così come tra le loro prospettive sull'Unione Europea. Il tema che suscita più divisioni è, di fatto, quello dell'immigrazione. Mentre, infatti, i partiti nazionalisti dei Paesi forti sono ostili all'immigrazione proveniente dai Paesi periferici, i partiti nazionalisti di questi ultimi, e in particolare dell'Europa orientale, pur essendo a loro volta ostili verso l'immigrazione proveniente dai Paesi non Ue, restano estremamente favorevoli alla libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione.

Le possibili risposte della sinistra

La destra nazionalista propone soluzioni nazionali, mentre rifiuta soluzioni Europee. La risposta della sinistra non può essere semplicemente quella di ribadire che sono necessarie innanzitutto soluzioni coordinate a livello comunitario. La sinistra deve, piuttosto, concentrarsi nel portare avanti politiche egualitarie che favoriscano uno sviluppo geograficamente omogeneo ed ecologicamente sostenibile. Prime fra tutte, le politiche per la (re)industrializzazione dei Paesi periferici, che richiedono l'introduzione di specifiche misure protezionistiche. Le politiche anti-cicliche di breve periodo dovrebbero includere misure per la promozione di una ristrutturazione del tessuto produttivo esistente. Tutto ciò richiede, ovviamente, specifici interventi di messa in discussione dell'attuale regolamentazione europea e dell'*acquis* comunitario. Se ciò dovesse rivelarsi impraticabile l'opzione di uscita dall'area euro deve essere presa in seria considerazione. Le strategie di sviluppo sostenibile devono essere promosse innanzitutto ai livelli locali, regionali e nazionali. Il livello nazionale, soprattutto, è un terreno che non deve essere lasciato al monopolio della destra, anche perché è a livello nazionale che si può lottare con maggiori prospettive di successo per un cambiamento in senso progressista della *governance* europea, dimostratasi ormai strutturalmente ostile alle istanze popolari e alle forze di sinistra.

5. Le relazioni esterne

Ceta

Il *Comprehensive Trade and Economic Agreement* negoziato fra Europa e Canada (Ceta) e il *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (Ttip, "Trattato Transatlantico sul Commercio e gli Investimenti"), negoziato con gli Stati Uniti, iniziano ad assumere un ruolo sempre più importante nel dibattito pubblico. Per diversi anni questi trattati – classificati come accordi commerciali dettagliati, o di terza generazione – sono stati oggetto di negoziazione nella più totale segretezza. Tuttavia, qualora dovessero essere ratificati, determinerebbero importanti conseguenze economiche, sociali e politiche. In effetti, alla base del dibattito sul loro impatto in materia di protezione ambientale, servizi pubblici, diritti dei lavoratori e tutela degli investitori, vi è la questione riguardante la capacità delle autorità pubbliche di produrre – tenendo in considerazione le preferenze della collettività – norme e regolamenti imposti a tutti, comprese le imprese multinazionali. A questo proposito, vale la pena di ricordare le dichiarazioni di David Rockefeller, presidente della *Trilateral Commission*: "Qualcuno deve prendere il posto del governo, e il mondo degli affari sembra essere l'entità più indicata a far ciò¹³". Con Ttip e Ceta, gli europei e, in generale, i cittadini dei Paesi sviluppati, stanno scoprendo la realtà della costituzionalizzazione della globalizzazione neoliberale¹⁴.

L'opposizione a essi è cresciuta progressivamente – anche se con un certo ritardo a causa della segretezza delle trattative – soprattutto con l'inizio del processo di ratifica del Ceta. In Francia oltre 40.000 persone sono scese in piazza in più di 30 città, mentre 10.000 persone hanno manifestato a Bruxelles e 320.000 in sette città tedesche. Diversi parlamenti hanno espresso le loro riserve, anche se solo il parlamento vallone ha persistito nel rifiuto di firmare l'applicazione provvisoria del trattato, cedendo solo dopo aver ottenuto alcune garanzie.

¹³ "Newsweek", 1 febbraio 1999.

¹⁴ Marija Bartl: *Reflections on the Impact of Ttip, Ceta and TISA on the Legal Systems of the European Periphery, and in particular Croatia*, relazione presentata alla XXII "Conference on Alternative Economic Policy in Europe", Coimbra, Portogallo, 2016, http://www.euromemo.eu/annual_workshops/2016_coimbra/workshops_papers_coimbra/index.html.

Dal momento in cui, per volere della Francia, sono stati sospesi i negoziati sul Ttip e sono state avviate le pratiche per l'applicazione del Ceta, l'attenzione si è concentrata su quest'ultimo. I punti più controversi sono rappresentati dalla previsione di strumenti di cooperazione regolamentare tra Europa e Canada e dal meccanismo di risoluzione delle controversie tra investitori e Stati (Isds).

La cooperazione regolamentare (Regulatory Cooperation, Rc)

Lo scopo della Rc è quello di promuovere la convergenza normativa tra Ue e Canada. È un obiettivo analogo a quello che la Ue persegue con sempre maggiore enfasi nell'ambito della *Better Regulation Agenda* ("Agenda per una migliore regolamentazione"), e che si traduce nella deregolamentazione finalizzata ad aumentare la redditività delle imprese attraverso la riduzione dei costi originati dalla necessità di rispettare la normativa di settore¹⁵. Norme orientate alla protezione dei consumatori e dell'ambiente, diritti sociali, etc. sono considerati in tale prospettiva esclusivamente come costi. È una visione che non tiene conto di come tali regole riflettano le scelte sociali, correggano i fallimenti del mercato e contribuiscano al benessere generale.

La Rc – prevista anche all'interno del progetto di Ttip – costituisce una minaccia per il modello sociale europeo. Essa sposterebbe ulteriormente la bilancia della regolamentazione Ue in favore delle imprese, data anche l'imponente presenza di società statunitensi in Canada (40.000), così come la vicinanza delle regolamentazioni americane e canadesi, dopo anni di cooperazione normativa nel quadro dell'*accordo di libero scambio nordamericano* (Nafta). In effetti, attraverso il Ceta le società statunitensi potrebbero godere di una parte sostanziale dei benefici che inizialmente previsti nel Ttip.

La Rc porterebbe a un sostanziale depotenziamento della regolamentazione europea – presente e futura.

- La qualità della regolamentazione corrente ne risentirebbe per prima, a causa del meccanismo chiave di cooperazione regolamentare nel Ceta, il

15 Kenneth Haar: *Cooperating to deregulate*, relazione presentata alla XXI "Conference on Alternative Economic Policy in Europe", Roskilde, Danimarca, 2015, http://www2.euromemorandum.eu/uploads/haar_ttip_regulatory_cooperation_and_better_regulation.pdf.

riconoscimento dell'equivalenza delle norme di entrambe le parti. Questa disposizione porterebbe al prevalere della regolamentazione di qualità peggiore, generalmente meno costosa per i produttori¹⁶. Organismi geneticamente modificati, petrolio estratto da sabbie bitumose, carne bovina trattata con ormoni, etc. sarebbero consentiti, mentre adesso sono rifiutati dalla gran parte dei Paesi europei.

- Per quanto riguarda la regolamentazione futura, la previsione nel trattato di un processo decisionale di crescente complessità, di una valutazione di impatto per ogni ipotesi di norma regolamentare su commercio e investimenti, di un formale confronto preliminare all'adozione della regolamentazione, porterebbe a ritardi e a una generale perdita di incisività della normativa¹⁷. Tuttavia, le sfide del nostro tempo – il cambiamento climatico, l'inquinamento, la regolamentazione finanziaria – necessitano piuttosto di un rafforzamento delle regolamentazioni esistenti, insieme all'introduzione di nuove.

Andando anche oltre, la Rc offuscherebbe ancora di più, rendendoli ancora meno democratici, i processi decisionali. Di fatto, ai sensi della disposizione che prevede l'obbligo per ciascuna parte di informare l'altra il più presto possibile dei propri progetti normativi, la Commissione Europea avrà l'obbligo di consultare le autorità commerciali e le aziende canadesi ancora prima di sottoporre un'ipotesi di regolamento al Consiglio o al Parlamento europeo.

Infine, se i capitoli dedicati alle relazioni del lavoro e allo sviluppo sostenibile costituiscono le uniche parti del Ceta in cui viene sottolineata l'importanza della trasparenza, l'accesso pubblico alle informazioni e la partecipazione pubblica, va però anche detto che tali previsioni sono le uniche a non essere legalmente vincolanti e a non prevedere sanzioni. Di converso, in tutti gli ambiti in cui si prevedono obblighi di applicazione e sanzioni, sono proprio le desiderabili caratteristiche di cui sopra a venir meno nel Ceta¹⁸.

16 O'Brien Ronan: *Moving Regulation out of Democratic Reach: Regulatory Cooperation in Ceta and its Implications*, relazione presentata alla XXII "Conference on Alternative Economic Policy in Europe", Coimbra, Portogallo, 2016, http://www.euromemo.eu/annual_workshops/2016_coimbra/workshops_papers_coimbra/index.html.

17 Kenneth Haar: *Cooperating to deregulate*, relazione presentata alla XXI "Conference on Alternative Economic Policy in Europe", Roskilde, Danimarca, 2015, http://www2.euromemorandum.eu/uploads/haar_ttip_regulatory_cooperation_and_better_regulation.pdf.

18 O'Brien Ronan: *Moving regulation out of democratic reach: regulatory cooperation in Ceta and its implications*, relazione presentata alla XXII "Conference on Alternative Economic Policy in Europe", Coimbra, Portogallo, 2016, http://www.euromemo.eu/annual_workshops/2016_coimbra/workshops_papers_coimbra/index.html.

Il meccanismo di risoluzione delle controversie tra investitori e Stati (Investor-State Dispute Settlement, Isds)

Il meccanismo Isds, solo marginalmente modificato rispetto alla previsioni iniziali, crea un sistema giudiziario specifico per gli investitori internazionali¹⁹. Le aziende straniere detengono il diritto – esclusivo e unilaterale – di citare in giudizio gli Stati davanti a tribunali di arbitrato privato per le perdite subite in caso di modifiche normative. Si stabilisce così un sistema a due livelli: uno per le multinazionali e l'altro per gli individui e le imprese nazionali.

Tale meccanismo giudiziario non offre nessuna garanzia di indipendenza e imparzialità: la corte incaricata di giudicare non opera pubblicamente. La possibilità di ricorso è inadeguata. Non è garantita l'indipendenza dei giudici, dato che il Ceta permette loro anche di lavorare riservatamente per (ed essere ben pagati dagli) stessi investitori stranieri²⁰. In più, come sottolineato in uno studio del *Corporate Europe Observatory*: “in un sistema unilaterale dove solo gli investitori possono fare causa, si crea un forte e sistematico incentivo a prendere le parti degli investitori – perché non appena il sistema finanzia gli investitori, gli arbitri riceveranno ulteriori richieste e ancora più denaro”²¹. Infine, non è prevista nessuna sanzione contro i giudici in caso di cattiva condotta o colpa.

Questo sistema, se realizzato, metterà in discussione la capacità di regolamentazione delle autorità pubbliche e indebolirà sensibilmente il loro ruolo. Sebbene il Ceta riconosca che è prerogativa degli Stati “il diritto di regolamentare entro i confini nazionali per perseguire legittimi obiettivi di politica”, l'eventualità di trovarsi in tribunale con richieste di indennità colossali potrà essere sufficiente a bloccare qualsiasi azione dei governi²². Peraltro, la stessa definizione nel trattato di in che cosa esattamente consistano i diritti degli investitori internazionali è vaga e potrà portare a interpretazioni diverse, aumentando i rischi per i governi.

19 Van Harten Gus: *The European joint interpretive declaration/instrument on the Ceta*, “Osgoode Hall Law School Research Paper”, n. 6, vol. 13/2, 2017.

20 Ibid.

21 Corporate Europe Observatory: *The Great Ceta swindle*, 18 ottobre 2016.

22 Van Harten Gus: *ISDS in the revised Ceta: positive steps, but is it a gold standard?*, “Investor-State Arbitration Commentary Series”, n. 6, 20 maggio 2016.

Contro gli accordi di libero scambio

Il Ceta deve essere ancora ratificato dai parlamenti nazionali. Dunque, è attualmente al livello degli Stati nazionali che vi è più concreta possibilità di opporsi al Ceta. In effetti, vi sono indicazioni che in alcuni Paesi, in Germania per esempio, il processo di ratifica nazionale potrebbe costituire un reale ostacolo alla sua definitiva applicazione. Nel caso di altri accordi internazionali, come il Ttip, azioni a diversi livelli (dal locale a quello europeo) possono essere più appropriate.

La politica europea di vicinato (European Neighbourhood Policy, Enp)

A oggi, la Enp è in una sorta di limbo. Da un lato, la collaborazione con i Paesi dell'Europa orientale sta fallendo da quando è esplosa la crisi ucraina (di cui è essa stessa causa); dall'altro, guerre civili stanno imperversando nel sud-est del Mediterraneo. Da tale punto di vista, la Enp è, su questi due fronti, una vittima collaterale della politica di confronto degli Usa con la Russia²³. Inoltre, il graduale ritiro dell'impegno militare russo in Siria a partire dal settembre 2015 ha rafforzato il grado di interdipendenza della crisi siriana con quella ucraina, rendendo quest'ultima ancora più difficile da gestire²⁴, (la Russia è stata minacciata di maggiori sanzioni per la sua interferenza nella crisi ucraina, a meno di una riduzione del suo coinvolgimento nella guerra in Siria).

Com'è facile immaginare, le conseguenze di questa connessione tra Enp e interessi strategici statunitensi possono essere pericolose.

L'evolversi della crisi ucraina potrebbe portare a interventi esterni, che potrebbero rinforzare le divisioni e frammentare ulteriormente i legami all'interno della Ue. La prima divisione è tra i Paesi compresi nel “cordone sanitario” militare che gli Usa hanno costruito alle frontiere orientali (Polonia, Romania, Bulgaria, le Repubbliche Baltiche) e gli altri Paesi della Ue. La seconda divisione è tra quei Paesi che continuano a sostenere le sanzioni contro la Russia, così come l'entrata dell'Ucraina nell'Unione, e gli altri. Queste divisioni sono ampli-

23 Mediapart: *Les nouvelles stratégies US de George Friedman et Zbigniew Brzezinski*, 24 maggio 2015.

24 J. C. Galli: *Conflit gelé en Ukraine: les (dés)Accords de Minsk persistent*, «Figaro Vox», 16 settembre 2016.

ificate dalla gestione del flusso di rifugiati che giungono dal Medio Oriente e dal Nord Africa, che ha già messo a repentaglio il principio cardine della libera circolazione delle persone nell'Unione.

La crisi ucraina mette a nudo e inasprisce l'incapacità Ue di agire in maniera indipendente. Il governo ucraino, incoraggiato dall'atteggiamento ambiguo degli Usa e non intimorito dalla situazione catastrofica del Paese²⁵, sta bloccando l'adozione degli accordi di Minsk del 2014, mentre la Russia cerca di bypassare Parigi e Berlino per avere un contatto più diretto con Washington che sembra essere, alla fine, l'unica in grado di dettare le regole del gioco.

Bisogna ancora vedere quale sarà l'impatto dell'elezione di Trump sui rapporti Usa-Ue e sui rapporti esterni dell'Unione in generale. L'adozione delle politiche sostenute da Trump potrebbe portare a un indebolimento dei legami transatlantici. Una possibile nuova negoziazione di alcune clausole del Ttip a favore degli Usa potrebbe amplificare le perplessità già diffuse in Europa. Trump ha anche messo in discussione il principio di difesa collettiva su cui si poggia la Nato e ha anche dichiarato che aumenterà le sanzioni contro la Russia. L'indebolimento dei legami transatlantici potrebbe rinvigorire le tendenze centrifughe nell'area attorno all'Europa. Questo, però, potrebbe anche costringere l'Europa a prendersi le sue responsabilità, ovvero ad adottare una Enp che protegga gli interessi di tutte le parti in gioco e non solo di quelle legate ai propri interessi commerciali.

Enp: cooperazione, non integrazione subalterna

L'approccio della Enp si fonda sul principio che i Paesi vicini alla Ue debbano adottare parti dell'*acquis normativo* comunitario. Si tratta di una forma di integrazione subalterna, che approfondisce le tendenze alla de-industrializzazione delle periferie e, in alcuni casi, come in Ucraina e Moldavia, ha acuito le divisioni geopolitiche interne. Nel caso dell'Ucraina le politiche Ue hanno decisamente contribuito a creare le condizioni che hanno innescato il conflitto militare.

25 Heikki Patomäki: *EU's Role in the Evolvement of the Russia-West Conflict and Outbreak of War in Ukraine*, relazione presentata alla XXII "Conference on Alternative Economic Policy in Europe", Coimbra, Portogallo, 2016, http://www.euromemo.eu/annual_workshops/2016_coimbra/workshops_papers_coimbra/index.html.

Invece di promuovere il libero scambio e forme di integrazione subordinata, la politica europea di vicinato dovrebbe creare forme di mutua e benefica cooperazione, per esempio a livello settoriale.

Mettere in discussione la militarizzazione

Nei mesi scorsi alti ufficiali nazionali e della Ue hanno proposto un rafforzamento della capacità militare dell'Unione in risposta alla crisi. Il ricorso alla coercizione nazionale e internazionale è stata la tradizionale risposta della destra alle multiformi crisi sociali e non potrà risolvere i problemi socio-economici più di quanto non abbia fatto in passato. In questo contesto, dovrebbe essere ricordato che i Paesi Ue hanno significativamente contribuito alle guerre in Medio Oriente attraverso l'intervento militare diretto (Iraq e Libia) o armando gruppi militari (prevalentemente islamici), come in Siria. Invero, il grande numero di rifugiati che provengono dalla regione è un risultato proprio delle politiche interventiste degli Stati Uniti e di alcuni gruppi di potere europei.



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