

EuroMemoGroup



Una politica economica per le classi popolari in Europa

EuroMemorandum 2019

sbilibri 18 | www.sbilanciamoci.info | maggio 2019



Edizione italiana a cura di Sbilanciamoci! del rapporto
EuroMemorandum 2019

Prospects for a popular political economy in Europe

www.euromemo.eu

Questo Rapporto EuroMemorandum deriva dai dibattiti e dalle relazioni presentate al XXIV "Workshop on Alternative Economic Policy in Europe", organizzato dall'EuroMemo Group, in collaborazione con l'Università di Helsinki, tenutosi dal 27 al 29 settembre 2018 a Helsinki, in Finlandia.

EuroMemorandum 2019 è dedicato ad Elmar Altvater, scomparso il 1° maggio 2019. Altvater è stato professore di Scienza della Politica all'Istituto Otto Suhr di Berlino e per molto tempo ha contribuito ai lavori del gruppo EuroMemo, portando un contributo innovativo e originale.

Membri 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, Poznan (wlodymar633@gmail.com); 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); Laura Horn, Roskilde (lhorn@ruc.dk); Aimilia Koukouma, Atene (aimillouko@hotmail.com); Jeremy Leaman, Loughborough (J.Leaman@lboro.ac.uk); Jacques Mazier, Parigi (mazier@univ-paris13.fr); Augustin Menéndez, León (augustin.menendez@unileon.es); Mahmood Messkoub, L'Aja (messkoub@iss.nl); Ronan O'Brien, Bruxelles (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).

Le traduzioni sono di Armanda Cetrulo, Lorenzo Cresti, Eleonora Cerniglia, Sergio Andreis, Giacomo Pellini, Duccio Zola, la supervisione è di Angelo Marano.

sbilibri 18, maggio 2019

Questo e-book può essere scaricato gratuitamente dal sito

sbilanciamoci.info/pubblicazioni/

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

Indice

- 4** **Lista degli acronimi**

- 5** **Sommario**

- 11** **Introduzione: divergenze in aumento**

- 15** **Politiche macroeconomiche e riforma dell'UME: un'economia in declino**

- 27** **Politiche monetarie e finanziarie**

- 31** **La struttura produttiva dell'Unione Europea e la necessità di una trasformazione di breve e medio termine**

- 36** **Le politiche sociali nella UE e il modello di welfare dei paesi del Nord**

- 44** **Il populismo autoritario e la ricostruzione di un'economia politica a favore dei ceti popolari in Europa**

Lista degli acronimi

BCE Banca Centrale Europea

CE Commissione Europea

CSDP Politica di sicurezza e di difesa comune (Common Security and Defence Policy)

IDE Investimenti Diretti Esteri

KIBS Settori ad alta intensità di conoscenza (Knowledge Intensive Business Services)

PEDS pilastro europeo dei diritti sociali

PIL Prodotto Interno Lordo

PMI piccole e medie imprese

PRR partiti populistici di destra radicale

PSG Patto di Stabilità e Crescita

UE Unione Europea

UME Unione Monetaria Europea

Sommario

Introduzione: divergenze in aumento

Nel 2018, per il secondo anno consecutivo, tutte le economie dell'Unione Europea hanno registrato una crescita, ma le proiezioni per il 2019 sono influenzate negativamente dalle incertezze dello scenario internazionale, con la prospettiva di una crescita molto più bassa negli Stati Uniti e un livello di indebitamento in Cina pericolosamente alto. In questo contesto, l'amministrazione Trump ha risposto al deficit commerciale statunitense chiedendo ai principali partner di ridurre i loro surplus. Sono stati siglati accordi di modesta portata con Canada e Messico e con la UE, ma il conflitto commerciale con la Cina è molto più acceso e potrebbe aggravarsi nel corso dell'anno. Nel campo della difesa, gli Stati Uniti hanno reagito negativamente ai piani europei per lo sviluppo di una forza militare indipendente. Sebbene la cooperazione nel settore della difesa tra UE e Regno Unito sia destinata a continuare, i termini della Brexit rimangono molto controversi in Gran Bretagna. Nell'Eurozona c'è stata una crescente divergenza nella crescita della produttività tra i paesi del Nord e del Sud. In particolare, l'Italia, dove praticamente non c'è stata crescita da quando ha aderito all'euro, è stata obbligata dalla Commissione Europea a ridurre la portata delle proposte inizialmente avanzate dal nuovo governo di coalizione. In molti paesi, peraltro, la disoccupazione e il crescente malcontento sociale hanno portato a un preoccupante aumento del sostegno ai partiti di destra e, nonostante alcuni modesti avanzamenti in Spagna e Portogallo, i movimenti progressisti in Europa rimangono deboli.

1. Politiche macroeconomiche e riforma dell'UME: un'economia in declino

L'economia della UE e dell'Eurozona dovrebbero proseguire sul sentiero della ripresa. Tuttavia, le prospettive sono state sensibilmente ridimensionate, principalmente a causa del deteriorarsi delle prospettive della domanda estera,

associate al rallentamento del commercio mondiale. La situazione geopolitica, soprattutto rispetto al conflitto commerciale tra Stati Uniti e Cina, è segnata infatti dal pesante rischio di una diminuzione della crescita della domanda globale e, a cascata, della domanda estera per i prodotti UE. L'incapacità di regolare il sistema finanziario globale, insieme ai crescenti livelli di indebitamento e alle bolle speculative, alimentate da politiche monetarie molto espansive, comporta rischi crescenti di nuove crisi finanziarie. Il conflitto politico sul deficit di bilancio italiano potrebbe innescare tensioni nei mercati finanziari, che potrebbero addirittura sfociare in una crisi del debito sovrano in Italia, con una nuova crisi finanziaria e la possibile fine della moneta unica. Lo scenario molto incerto della Brexit rappresenta un'ulteriore grave minaccia per le prospettive economiche UE.

È necessario attuare riforme strutturali di lungo termine. Le proposte di riforma dell'Eurozona fin qui avanzate dovrebbero essere valutate pragmaticamente in base a tre priorità:

1. protezione dei titoli di stato nazionali dalle pressioni del mercato finanziario e contenimento dei rischi di default, evitando di lasciare i governi alla mercé della speculazione finanziaria (es. Eurobond, Euro Area Safe Asset, qualsiasi tipo di fondo di stabilizzazione o salvataggio a livello europeo);
2. miglioramento della politica fiscale, in modo che possa svolgere meglio il suo ruolo di stabilizzazione macroeconomica, sia a livello di Eurozona, in caso di shock simmetrici, che a livello nazionale, in caso di shock asimmetrici, portando allo stesso tempo a investimenti pubblici più sostenuti e più stabili in infrastrutture (ecologiche) nonché nei settori della ricerca e dell'istruzione (in tal senso vanno considerate le possibili ulteriori reinterpretazioni del Patto di Stabilità e Crescita per fornire maggiori margini di manovra, l'ipotesi di una "golden rule" sugli investimenti pubblici, il programma europeo di investimenti, l'autonoma capacità di bilancio UE e qualsiasi altro tipo di stabilizzatore a livello europeo);
3. riduzione degli squilibri macroeconomici tra i paesi UE e tra essi e il resto del mondo, a partire da un più stretto coordinamento macroeconomico, da politiche regionali e industriali ed eventuale attivazione di trasferimenti dal centro alla periferia.

Considerando però la persistenza di visioni radicalmente diverse in materia di politiche macroeconomiche nella UE, è molto difficile che la Germania

o altri paesi caratterizzati da posizioni macroeconomiche di stampo ordolibera-rale possano accettare passi in avanti concreti sul fronte della stabilizzazione macroeconomica, poiché vedrebbero tali misure come minaccia al principio di responsabilità nazionale e al divieto di salvataggio delle finanze pubbliche dei singoli paesi. È quindi probabile che ipotesi di riforma di segno progressista possano realizzarsi solo a costo di pesanti condizionalità, restrizioni e requisiti aggiuntivi per le politiche fiscali ed economiche nazionali, che potrebbero renderle controproducenti. Pertanto, poiché non ci si può attendere molto dall'attuale dibattito sulle riforme, è cruciale assicurarsi che le politiche monetarie e fiscali affrontino in modo pragmatico e in un'ottica di stabilizzazione la prossima fase di rallentamento economico. In caso contrario, si presenterà una pesante sfida alla stessa sostenibilità dell'euro.

2. Politiche monetarie e finanziarie: il fallimento dell'integrazione finanziaria

Sebbene i leader UE continuino ad attribuire grande importanza all'integrazione finanziaria, in realtà si stanno facendo pochi progressi. Come al solito, si vede la soluzione ai problemi nel rafforzamento dei meccanismi di mercato, da perseguire attraverso i progetti di *Unione Bancaria* e di *Unione dei Mercati dei Capitali*. Il vantaggio principale offerto da questi processi di integrazione consisterebbe nella condivisione del rischio, ma il Consiglio Europeo, fortemente influenzato in ciò dal governo tedesco e dai paesi che ne sposano la linea, respinge le misure concrete di condivisione dei rischi – sia macroeconomici che microeconomici – nell'Eurozona. In realtà, le difficoltà possono essere superate solo attraverso un cambiamento delle politiche e dell'orientamento generale UE. Nelle more, il settore finanziario dell'Unione, nonostante l'attuale stabilità, è minacciato da politiche che bloccano qualsiasi passaggio a una struttura più coerente e coordinata, nonché da un'ostilità ideologica nei confronti del ruolo del settore pubblico. Eppure, quella di un sistema finanziario stabile e governato democraticamente, che soddisfi i bisogni della società e del pianeta, sarebbe esigenza comune.

3. La struttura produttiva della UE e la necessità di una trasformazione a breve e medio termine

Il divario produttivo interno alla UE si è ampliato durante e dopo la grande crisi. I paesi del nucleo centrale europeo hanno trasferito le conseguenze della crisi e l'onere dell'aggiustamento in gran parte verso i paesi meno industrializzati del Sud. Nei paesi al centro e nella periferia industrializzata dell'Europa centro-orientale che gravita attorno alla Germania, la ripresa è stata relativamente rapida e spesso guidata dalle esportazioni. Nel Sud e nel Sud-Est europei, meno industrializzati, la crisi è stata più profonda e duratura. Le politiche di austerità hanno indebolito ulteriormente il tessuto produttivo. Le economie dei paesi del Mediterraneo sono diventate ancora più dipendenti dal turismo e dal settore immobiliare.

È necessario contrastare queste traiettorie di sviluppo diseguale. Un modo per affrontare tale situazione è partire dagli Investimenti Diretti Esteri (IDE), che contribuiscono a determinarla in modo significativo. Dovrebbe essere creata una *procedura per gli squilibri degli IDE*. Al fine di riequilibrare le traiettorie produttive, un prelievo fino al 10% sugli IDE (a seconda delle dimensioni) dovrebbe essere versato in un fondo di riequilibrio. La legislazione dovrebbe consentire di imporre un tetto agli investimenti esteri nelle imprese, almeno nei settori strategici, al fine di mantenere poteri di controllo locale. Inoltre, politiche industriali mirate dovrebbero essere sviluppate a livello europeo, nazionale e sub-nazionale, focalizzate in particolare sulle regioni periferiche e sulla riconversione di industrie inquinanti. Le politiche industriali non dovrebbero essere rivolte solo e innanzitutto alle esportazioni, ma anche a promuovere le industrie che operano nei mercati interni. I cicli di produzione-consumo dovrebbero essere promossi su scale territoriali più ridotte: si tratta di un imperativo ecologico. Queste misure si pongono come alternative che superano la visione tradizionale del mercato unico – basato sulla *libera circolazione dei capitali* – e le regole di concorrenza UE.

4. Le politiche sociali nella UE e il modello di welfare del Nord Europa

A più di dieci anni dall'inizio della crisi finanziaria ed economica in Europa, sta diventando sempre più chiaro che la sua gestione attraverso forme di gover-

nance votate all'austerità porta a una radicalizzazione delle disuguaglianze e dell'esclusione sociale. L'aumento della povertà è andato di pari passo con politiche che danno la priorità alla disciplina del debito, alle politiche monetarie e all'austerità fiscale. Le politiche sociali sono state subordinate all'imperativo dell'equilibrio di bilancio. Tutto ciò si iscrive all'interno di una dinamica più ampia, che riguarda le politiche sociali e del lavoro in tutta Europa, caratterizzata dalla marcata predilezione per interventi tutti incentrati sull'offerta di lavoro. Allo stesso tempo, a causa dell'intensificarsi del ricorso alla prova dei mezzi per l'accesso alle prestazioni sociali, le concezioni solidaristiche e universalistiche del welfare sono sempre più svalutate, non da ultimo in relazione alle comunità di migranti e rifugiati.

EuroMemorandum ribadisce che la UE dovrebbe porsi il fine di realizzare un'Europa inclusiva, ecologica e solidale. Ora più che mai è chiaro che le politiche sociali non possono essere pensate e attuate come semplici misure di accompagnamento per mitigare gli effetti più retriivi della pressione competitiva in tutta Europa. Il tal senso, gli obiettivi generali che orientano l'adozione di politiche alternative contemplan una de-mercificazione delle politiche sociali e dei mercati del lavoro. Ciò significa ricalibrare le politiche sociali sui principi di reciprocità e fiducia, salvaguardando le iniziative e le realtà locali.

5. Il populismo autoritario e la ricostruzione di un'economia politica a favore dei ceti popolari in Europa

Uno degli sviluppi più preoccupanti della crisi finanziaria globale del 2007 è il riemergere di nazionalismi e populismi autoritari nella UE. Il nazionalismo di destra ha esercitato una crescente influenza – se non un monopolio – sul dibattito pubblico e sull'agenda politica, in particolare per quanto riguarda il tema delle migrazioni. Dall'inizio degli anni 2000 i partiti nazionalisti hanno aumentato il loro peso politico, fino a raggiungere circa il 20% dell'elettorato UE, sono membri di governo in nove paesi (fra cui Austria e Italia), oppure governano da soli (Ungheria e Polonia). Le loro posizioni politiche sono palesemente populiste, quando non autoritarie e sono caratterizzate da un forte culto della leadership (maschile), dal disprezzo per le istituzioni della democrazia rappre-

sentativa – in particolare i parlamenti, la magistratura e i media liberali –, così come da posizioni anti-femministe, anti-musulmane e avverse alle minoranze. In termini di posizionamento economico, si va dal neoliberalismo puro a un nazionalismo più conservatore.

L'evidenza empirica ha recentemente documentato una forte correlazione tra l'insicurezza economica indotta dalla crisi e il voto ai partiti populistici-autoritari in Europa. Il sostegno riservato dopo la seconda guerra mondiale alle formazioni politiche di centro da parte della piccola borghesia è stato caratterizzato da un costante declino negli ultimi tre decenni. Questo vale anche per la socialdemocrazia.

La crisi strisciante della rappresentanza politica nell'Europa contemporanea si fonda sia sulla paura del deterioramento dei propri standard di vita da parte delle classi medie, che su un reale arretramento delle condizioni di vita dei ceti operai. Anche se tutto ciò lascia presagire la fine del tradizionale sistema della rappresentanza politica e partitica, così come si è venuto istituzionalizzando nella cornice del welfare state nel secondo dopoguerra, tuttavia non si dovrebbe interpretare come la traccia di una imminente e inevitabile transizione autoritaria. Dato che il rapporto tra capitalismo e democrazia è molto fluido e instabile, non si possono fare previsioni certe. Una domanda chiave nell'attuale congiuntura è quindi se sia possibile il recupero di un'idea di democrazia inclusiva attraverso la definizione di un progetto politico alternativo. Proposte che vanno in questa direzione sono avanzate alla fine del presente *EuroMemorandum 2019*.

Introduzione: divergenze in aumento

Nel 2018, per il secondo anno consecutivo, tutte le economie della UE hanno registrato una crescita. Tuttavia, questo trend si indebolirà nel corso del 2019, a fronte di tensioni politiche, sociali ed economiche di vasta portata all'interno dell'Unione e all'incertezza dello scenario internazionale.

Le due maggiori economie del mondo si trovano entrambe ad affrontare sfide che avranno effetti rilevanti a livello globale. La crescita sostenuta degli USA nel 2018 è stata alimentata dai tagli fiscali del governo Trump, ma l'impatto di questi tagli dovrebbe diminuire già a partire dal 2019. L'espansione statunitense, iniziata a metà 2009, appare insolitamente lunga e vi sono segnali che potrebbe volgere al termine – la redditività e gli investimenti sembrano aver raggiunto il picco e il mercato azionario è, in base agli standard storici, fortemente sopravvalutato. Nel frattempo, in Cina, dove la crescita economica annuale è stata attorno al 10% per molti anni, le autorità hanno cercato di stabilire un regime più sostenibile, mentre il tasso ufficiale di crescita nel 2018 è stato di circa il 6,5%. Ciononostante, a causa dell'enorme spesa del governo per contrastare l'impatto della recessione internazionale e dell'altissimo debito accumulato da imprese e famiglie prima e dopo la crisi, l'indebitamento complessivo rimane pericolosamente alto.

Uno degli elementi chiave della politica economica del governo Trump è stato un approccio aggressivo nei confronti dei principali partner commerciali volto alla riduzione in ambito bilaterale dei deficit commerciali statunitensi. Dopo molte turbolenze, nel 2018 gli Stati Uniti hanno optato per cambiamenti relativamente modesti nei trattati commerciali con il Canada e il Messico; hanno anche rinunciato ai minacciati aumenti delle tariffe sulle automobili importate dalla UE, sebbene le recenti tariffe sull'acciaio e sull'alluminio restino in vigore e la lobby agricola continui a spingere per un più ampio accesso ai mercati europei.

Nei confronti della Cina, tuttavia, gli Stati Uniti perseguono una politica commerciale molto più decisa. Sia negli ambienti repubblicani che in quelli democratici la Cina è vista come un concorrente strategico e il governo Trump chiede un profondo cambiamento nella strategia di intervento statale cinese. Come primo passo, gli USA hanno imposto dazi del 10% su 200 miliardi di dollari di importazioni cinesi e minacciato una rapida estensione e il rafforzamento dei dazi. Allo stesso tempo, il Pentagono ha espresso preoccupazione per la dipendenza degli

USA dalle importazioni di prodotti ad alta tecnologia e sta spingendo per un maggiore approvvigionamento interno. Secondo il Fondo Monetario Internazionale, la possibilità che il conflitto commerciale tra Stati Uniti e Cina si inasprisca ulteriormente è una delle ombre più pesanti che grava sull'economia mondiale.¹

L'Unione Europea ha espresso anch'essa preoccupazione in merito ai rapporti commerciali con la Cina, ma in altre aree vi sono segni di tensione con gli Stati Uniti. Nel 2015 gli USA, insieme alla Russia e a diversi governi europei, hanno raggiunto un accordo con l'Iran che ha impegnato quest'ultimo a utilizzare l'arricchimento e la ricerca nucleare esclusivamente a scopi pacifici. Dopo che Trump nel 2018 ha annunciato che gli Stati Uniti si sarebbero ritirati dall'accordo, insistendo che anche gli altri firmatari facessero lo stesso, la UE ha cercato di mantenere accordi commerciali profittevoli con l'Iran, istituendo un canale di finanziamento che aggirasse le banche USA. Tuttavia, Swift, il principale sistema internazionale di telecomunicazioni finanziarie tra le banche, con sede in Belgio, ha ceduto alle richieste americane e il lancio di un nuovo canale di pagamenti europeo è stato ritardato a causa del timore, da parte dei potenziali nuovi utenti, di una dura reazione statunitense.

La *Politica di sicurezza e di difesa comune* della UE (CSDP-Common Security and Defence Policy) rappresenta un altro settore di potenziale conflitto con gli USA. Il tentativo di rafforzare la capacità militare comune dell'Unione è stato lanciato nel 2016 e, secondo il presidente della Commissione Europea (CE) Jean-Claude Juncker, dovrebbe compiersi entro il 2024. La tesi secondo cui la UE sta tentando, con ciò, di guadagnare maggiore autonomia dalla NATO a guida USA è stata minimizzata da Juncker. Nel giugno 2018, su iniziativa del presidente francese Emmanuel Macron, nove paesi UE hanno accettato di formare una *Forza militare d'intervento europeo*. Le preoccupazioni sul rapporto tra questa e la NATO sono state messe da parte dal segretario generale NATO Jens Stoltenberg, il quale ha dichiarato di aver accolto favorevolmente l'iniziativa. Formalmente, il nuovo comando è estraneo alle strutture UE, la qual cosa permetterà alla Gran Bretagna di partecipare a prescindere dal suo abbandono dell'Unione.

Il Regno Unito dovrebbe, infatti, abbandonare la UE nella primavera 2019. Tuttavia, il partito conservatore al governo è profondamente diviso al suo interno ed è apparso in estremo ritardo nella presentazione di proposte concrete sulle

¹ Cfr. Fondo Monetario Internazionale: *World Economic Outlook*, ottobre 2018.

modalità di uscita, cercando di evitare fino all'ultimo le questioni più spinose, in particolare quella che riguarda lo status dell'Irlanda del Nord. Malgrado l'insorgere di una grave crisi costituzionale in Gran Bretagna, tuttavia, al momento lo scenario più probabile è che alla fine la Gran Bretagna si barcamenerà in uno status di associato che, se da un lato la vincolerà al rispetto delle regole dell'Unione e alla contribuzione al bilancio comunitario, dall'altro la spoglierà della sua capacità di promuovere in Europa quelle politiche neoliberaliste di cui pure si è fatta alfiere sin dagli anni 80.

Divergenze in aumento

Nell'Eurozona gli sviluppi economici successivi alla crisi sono stati caratterizzati da una crescente divergenza in termini di produttività tra i paesi del Nord e quelli del Sud, con la Francia in posizione intermedia. Anche la perfetta macchina industriale della Germania si trova di fronte alla sfida di adattarsi ai cambiamenti dei modelli di trasporto e la sua eccessiva dipendenza dalle esportazioni la rende vulnerabile rispetto a possibili rivolgimenti dell'economia globale. Tuttavia, è nei paesi del Sud Europa che le sfide economiche e sociali sono più drammatiche.

Le persistenti divergenze sul ruolo dello stato nella politica macroeconomica sono state portate alla luce dal nuovo governo eletto in Italia. Per quasi due decenni non c'è stata praticamente crescita economica in Italia e la disoccupazione è profondamente radicata, specialmente nel Sud e tra i giovani. Dopo le elezioni del 2018 un'improbabile coalizione di governo di destra e populistici, formata dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega, ha ventilato una politica economica più espansiva, ma il secco no delle autorità comunitarie ha imposto di ridurre la portata delle proposte iniziali. Anche in Spagna il governo di minoranza dei socialisti ha proposto un piano economico espansivo, pur se più contenuto. Al momento, comunque, non sembra esserci alcuna mossa concertata dei paesi del Sud per rompere la morsa soffocante delle politiche monetariste che continuano a dominare la governance economica nell'Eurozona.²

Nel frattempo, le proposte per rafforzare il sistema bancario dell'area euro

² Per un'analisi della sfida del Portogallo, cfr. Lopes, L. e M. Antunes (2018): *The alternative nature of the Portuguese economic policy since 2016*, "EuroMemo Discussion Paper", n. 02/2018.

hanno fatto solo modesti passi avanti. La preoccupazione per l'eccessiva frammentazione della vigilanza delle banche in Europa ha portato al varo di un meccanismo di vigilanza comunitario nel 2014 e le maggiori banche sono ora direttamente controllate dalla Banca Centrale Europea (BCE). Inoltre, è stata istituita una procedura europea per la liquidazione delle banche fallite. Ma una proposta decisiva per creare un sistema europeo di assicurazione dei depositi è stata respinta, in primis dalla Germania. Più in generale, rispetto a quanto avvenuto negli Stati Uniti, sono stati adottati provvedimenti limitati per rafforzare i bilanci delle banche dopo la crisi e vi sono diffusi dubbi sulla posizione di un certo numero di banche chiave, in particolare in Italia e Germania.

I livelli prolungati di alta disoccupazione in alcuni paesi, insieme alla crescente prevalenza di posti di lavoro a basso salario e di percorsi occupazionali precari, hanno contribuito ad aumentare il malcontento sociale in molti stati dell'Unione. Ciò è stato accompagnato da un crescente sostegno ai partiti nazionalisti di destra in un certo numero di paesi, molti dei quali sono ostili alla moneta unica e persino alla stessa UE. Gli sviluppi in Italia potrebbero rappresentare una sfida decisiva per la governance dell'Eurozona. Tuttavia, gli interessi di vasti settori del capitale sono così strettamente collegati all'euro (e qualsiasi tentativo di uscita dall'euro provocherebbe una tale tempesta finanziaria) che è improbabile che la sopravvivenza della moneta unica sia realmente messa in discussione.

Nella maggior parte dell'Europa, i movimenti progressisti sono in una posizione debole. I sindacati sono stati marginalizzati e i partiti socialdemocratici tradizionali hanno perso sostegno a causa della loro complicità nel promuovere politiche neoliberiste. Sfide più radicali hanno subito una grave sconfitta, in particolare nel caso della Grecia. Iniziative più modeste si sono affermate in Portogallo, dove il partito socialista governa con l'appoggio del *Blocco di sinistra* e del *Partito comunista*, mentre in Spagna il governo di minoranza del *Partito socialista* ha tentato di superare le severe politiche di austerità con il sostegno parlamentare di *Podemos*.

Sullo sfondo del crescente consenso guadagnato dalle forze di destra nazionaliste e populiste, questo *EuroMemorandum* mira, come negli anni precedenti, a contribuire allo sviluppo di una politica economica progressista per l'Europa. Oggi più che mai è necessario ricostruire un progetto di integrazione politica rispondente sia ai bisogni economici e sociali della grande maggioranza delle persone che ai bisogni ecologici del pianeta. In particolare, è necessario affron-

tare le domande di coloro che hanno subito l'impatto negativo della lunga crisi iniziata nel 2007-08: i lavoratori sempre più sfruttati, i precari sempre più numerosi, i disoccupati, i migranti e gli altri gruppi vulnerabili. È in questo senso che vogliamo un'economia politica progressista per l'Europa, meglio dettagliata nei prossimi capitoli.

Politiche macroeconomiche e riforma dell'UME: un'economia in declino

Una ripresa incompleta minacciata da crescenti rischi politici ed economici

Nelle previsioni dell'autunno 2018 la Commissione ha confermato che la ripresa economica dei paesi UE e dell'Eurozona, iniziata nel 2014 e notevolmente accelerata nel 2017, dovrebbe continuare anche nel 2019 e nel 2020, su livelli anche superiori rispetto alle previsioni dell'anno precedente. Le stime di crescita per il 2018 e il 2019 sono state però significativamente ridimensionate a quelle dei trimestri precedenti, principalmente a causa di condizioni della domanda esterna meno favorevoli, dovute soprattutto al rallentamento della crescita del commercio mondiale.

La situazione geopolitica, *in primis* il conflitto commerciale tra Stati Uniti e Cina, comporta il rischio di una riduzione della crescita della domanda globale e, di conseguenza, della domanda estera per l'area UE. L'incapacità di riorganizzare il sistema finanziario globale, l'aumento dei livelli di debito e le bolle speculative alimentate da politiche monetarie estremamente espansive, comportano rischi di nuove crisi finanziarie. Il conflitto politico intorno al deficit di bilancio del governo italiano può portare a tensioni sui mercati finanziari che potrebbero condurre a problemi sui titoli del debito italiani, a una nuova crisi finanziaria e alla messa in questione della stessa moneta comune. Infine, ma non meno importante, le prospettive della Brexit rappresentano un ulteriore grave fattore di incertezza per le prospettive economiche UE.

TABELLA 1. INDICATORI MACROECONOMICI UE

Paese	Crescita del PIL 2018 % (previsioni)	PIL reale 2018 (2007 =100)	Disoccupazione Sett. 2018 e (2007) %	Disoccupazione maschi Sett. 2018 e (2007) %	Disoccupazione femmine Sett. 2018 e (2007)	Disoccupazione giovanile Sett. 2018 e (2007) %	Crescita delle retribuzioni reali 2018 %	Crescita delle retribuzioni reali 2010-2018 %	Crescita delle retribuzioni reali 2007-2018 %
Area Euro	2,1	109	7,9 (7,2)	7,5 (6,3)	8,3 (8,4)	17,3 (15,5)	0,6	3,7	7,8
EU	2,1	111	6,6 (6,9)	6,4 (6,3)	6,9 (7,7)	15,4 (15,9)	1,0	3,9	7,0
Nord Europa									
Danimarca*	1,2	108	4,8 (3,8)	4,6 (3,4)	5,1 (4,3)	10,7 (9,1)	1,0	3,0	6,3
Finlandia	2,9	103	6,3 (6,4)	5,6 (6,0)	7,0 (6,8)	14,2 (13,3)	0,3	-1,6	0,2
Svezia*	2,4	119	6,0 (5,6)	5,7 (5,4)	6,5 (5,9)	14,9 (18,1)	1,0	11,5	13,5
Europa Occidentale									
Austria	2,7	113	5,0 (4,4)	4,8 (3,8)	5,2 (5,0)	9,8 (7,6)	0,4	0,7	2,6
Belgio	1,5	112	6,5 (7,5)	6,5 (6,4)	6,4 (7,7)	19,8 (20,3)	0,0	1,5	3,1
Francia	1,7	110	9,1 (7,6)	9,1 (7,2)	9,1 (8,0)	21,6 (19,2)	0,6	6,7	11,9
Germania	1,7	115	3,3 (8,1)	3,6 (7,6)	3,0 (8,7)	6,4 (11,7)	1,1	10,6	12,4
Irlanda	7,8	161	5,3 (4,7)	5,6 (4,9)	4,9 (4,5)	12,9 (8,5)	1,3	0,2	8,5
Lussemburgo	3,1	122	4,8 (3,9)	4,5 (3,1)	5,2 (5,0)	11,0 (16,1)	0,6	7,1	9,9
Paesi Bassi	2,8	113	3,8 (4,0)	3,6 (3,2)	3,9 (4,9)	7,8 (9,3)	0,7	2,4	8,0
UK *	1,3	113	4,2 ^b (5,5)	4,2 ^b (5,7)	4,0 ^b (5,2)	12,1 ^a (15,8)	1,1	0,2	-0,4
Sud Europa									
Cipro	3,9	108	6,6 (3,5)	6,5 (2,9)	6,6 (4,1)	17,9 ^c (9,1)	0,5	-8,2	-6,0
Grecia	2,0	76	18,8 ^a (7,7)	14,9 ^a (4,7)	23,8 ^a (11,9)	35,1 ^a (22,1)	0,2	-15,2	-18,6
Italia	1,1	96	9,9 (6,0)	9,2 (4,8)	10,8 (7,9)	32,3 (20,8)	0,9	-3,1	1,1
Malta	5,4	159	3,8 (6,3)	3,8 (5,5)	3,8 (7,9)	9,5 (12,4)	1,7	14,6	16,0
Portogallo	2,2	101	6,6 (9,0)	6,0 (8,4)	7,2 (9,5)	20,1 (20,7)	0,4	-6,7	-2,5
Spagna	2,6	105	14,7 (8,1)	13,3 (6,3)	16,3 (10,6)	34,2 (18,3)	-0,4	-4,7	2,6
Europa Centrale e dell'Est									
Bulgaria*	3,8	125	4,9 (6,4)	5,5 (5,7)	4,3 (7,3)	12,8 (16,0)	5,2	59,1	101,3
Croazia*	2,8	101	7,2 (9,1)	6,8 (7,9)	7,6 (10,5)	19,5 (23,6)	0,3	-7,3	-10,6
Rep. Ceca*	3,4	120	2,3 (5,1)	1,8 (3,8)	2,8 (6,7)	8,3 (12,8)	5,5	18,2	19,3
Estonia	4,3	111	5,3 ^a (4,1)	5,1 ^a (4,7)	5,4 ^a (3,5)	16,6 ^a (10,1)	3,3	23,1	21,3
Ungheria*	4,0	122	3,8 ^a (7,2)	3,4 ^a (6,7)	4,4 ^a (7,8)	10,7 ^a (18,6)	1,4	12,3	13,7
Lettonia	3,1	105	7,1 (5,4)	8,0 (5,7)	6,2 (5,1)	10,0 (10,1)	4,3	42,5	31,0
Lituania	3,1	118	6,2 (3,8)	6,7 (3,7)	5,7 (3,8)	11,9 (8,6)	5,4	41,2	24,5

Paese	Crescita del PIL 2018 % (previsioni)	PIL reale 2018 (2007 =100)	Disoccupazione Sett. 2018 e (2007) %	Disoccupazione maschi Sett. 2018 e (2007) %	Disoccupazione femmine Sett. 2018 e (2007)	Disoccupazione giovanile Sett. 2018 e (2007) %	Crescita delle retribuzioni reali 2018 %	Crescita delle retribuzioni reali 2010-2018 %	Crescita delle retribuzioni reali 2007-2018 %
Polonia*	4,3	146	3,4 (8,9)	3,6 (8,2)	3,3 (9,8)	11,0 (20,3)	4,5	22,7	36,7
Romania*	4,5	133	3,9 (5,7)	4,5 (6,6)	3,2 (4,6)	15,5 ^c (18,8)	9,1	41,4	61,4
Slovacchia	4,0	132	6,8 (11,4)	6,0 (9,9)	7,7 (13,2)	16,6 (24,1)	2,4	13,2	23,5
Slovenia	4,8	111	4,9 (4,3)	4,7 (3,6)	5,2 (5,1)	7,5 (8,7)	0,8	4,5	9,8
Paesi non UE per confronto									
USA	2,9	119	3,6 (4,6)	3,5 (4,4)	3,6 (4,6)	8,4 (11,0)	0,8	6,3	7,1
Giappone	1,1	106	2,2 (4,1)	2,5 (3,9)	2,2 (4,1)	3,6 (8,6)	0,3	2,8	2,1

* Area non-Euro; ^a Agosto 2007/2018; ^b Luglio 2007/2018; ^c Giugno 2007/2018.

Fonti: PIL & Crescita delle retribuzioni reali (deflatore per le retribuzioni: indice dei prezzi al consumo) – Ameco, novembre 2018; Disoccupazione – Eurostat, novembre 2018.

La ripresa sembra quindi destinata a indebolirsi e potrebbe esaurirsi se alcuni dei fattori di rischio si concretizzassero. In ogni caso, la ripresa non è stata finora in grado di recuperare i danni economici, sociali e politici accumulatisi dall’inizio della crisi (Tabella 1). Sebbene i tassi di crescita per il 2018 siano stati in media soddisfacenti, il PIL reale in Italia e in Grecia è ancora al di sotto del livello pre-crisi del 2007. Portogallo, Croazia, Finlandia e Spagna hanno da poco superato i livelli del PIL pre-crisi, mentre in molti paesi della periferia europea la disoccupazione è ancora molto più alta rispetto ai livelli pre-crisi. In generale, la disoccupazione femminile risulta visibilmente più alta della disoccupazione maschile, così come quella giovanile, che supera il 10% in 24 dei 28 paesi UE e raggiunge livelli superiori al 20% in Francia e Portogallo e oltre il 30% in Grecia, Italia e Spagna. La crescita dei salari reali è stata mediamente debole dal 2010 e persino negativa in Finlandia, Cipro, Grecia, Italia, Portogallo, Spagna e Croazia.

A conti fatti, anche tralasciando di considerare aspetti quali la giustizia di genere o la sostenibilità ambientale, lo sviluppo economico dei paesi UE non può essere considerato soddisfacente neanche rispetto all’indicatore di più breve termine fatto proprio dall’economia dominante, rappresentato dalla mera crescita del PIL.

Requisiti e ostacoli che si frappongono a miglioramenti concreti

Mentre nel periodo immediatamente successivo alla crisi il dibattito di politica macroeconomica si è concentrato su come superare l'austerità fiscale e alimentare la ripresa economica attraverso le politiche monetarie e la concessione di maggiori margini di manovra alle politiche di bilancio nazionali, successivamente l'enfasi si è spostata quasi esclusivamente sulle riforme da attuare a livello di Eurozona o a livello UE. Si pensi al dibattito sul completamento dell'*Unione Bancaria*, sull'emissione di titoli privi di rischio a livello di Eurozona, sulla costruzione di un'assicurazione europea contro la disoccupazione, sulla definizione di strumenti atti a costituire in seno alla stessa Eurozona una capacità fiscale autonoma e alla nomina di un autonomo Ministro delle finanze dell'area euro, proposte a volte avanzate in combinazione con proposte di modifica al *Patto di Stabilità e Crescita* (PSG), quali l'adozione della *regola aurea* per il finanziamento in deficit degli investimenti pubblici. Come prevedibile, tutte le proposte sono state contestate, mentre quelle più ambiziose, avanzate ad esempio dal presidente francese Emmanuel Macron, hanno incontrato una forte resistenza da parte dei tutori dell'ortodossia fiscale di alcuni paesi, in particolare della Germania. Invero, non sembra esservi spazio per un accordo che possa completare la costruzione dell'UME in senso progressivo.

Ciononostante, tutte le proposte sul tavolo dovrebbero essere valutate pragmaticamente in relazione ai seguenti tre criteri.

1. Proteggono i titoli di stato nazionali dalle pressioni del mercato finanziario e contengono i rischi di *default*, evitando di lasciare i governi alla mercé della speculazione finanziaria? (Si pensi in proposito alle proposte sugli Eurobond, sull'emissione di titoli sicuri per l'Eurozona, sulla costruzione di fondi di stabilizzazione o salvataggio a livello europeo).
2. Migliorano la politica fiscale, permettendole di svolgere al meglio il suo ruolo di stabilizzazione macroeconomica, sia a livello di zona euro, in caso di shock simmetrici, che a livello nazionale, in caso di shock asimmetrici, portando allo stesso tempo a investimenti pubblici più forti e stabili nelle infrastrutture (ecologiche) e nella ricerca e nell'istruzione? (Si pensi in proposito alle proposte di ulteriore reinterpretazione del PSG per fornire maggiori margini di manovra, alle proposte di adozione di una *regola aurea*

per il finanziamento in deficit degli investimenti pubblici, al programma di investimenti europei, e di costruzione di un'autonoma capacità fiscale di stabilizzazione a livello europeo).

3. Riducono gli squilibri macroeconomici tra i paesi UE e tra essi e il resto del mondo? (Si pensi in proposito alle proposte di un più stretto coordinamento macroeconomico, di politiche regionali e industriali, di trasferimenti di risorse dal centro alla periferia).

Come illustrato da alcuni degli esempi sopra elencati, in teoria ci sono molte proposte, alcune a livello centrale, altre a livello nazionale, che potrebbero apportare miglioramenti concreti alla *governance* macroeconomica dell'area euro. Tuttavia, viste le opinioni radicalmente diverse dei vari paesi sul ruolo delle politiche macroeconomiche, è molto improbabile che la Germania o altri paesi in cui è egemone il pensiero economico ordoliberale accetteranno qualsiasi reale progresso in termini di stabilizzazione macroeconomica: questo perché molti di questi paesi vedrebbero le misure adottate come una minaccia al principio di responsabilità nazionale e al divieto di salvataggio delle finanze pubbliche dei singoli paesi. È quindi probabile che ipotesi di riforma di segno progressista possano realizzarsi solo a costo di pesanti condizionalità, restrizioni e requisiti supplementari per le politiche fiscali ed economiche nazionali, rendendole di fatto controproducenti.

Pertanto, poiché non ci si può attendere molto dall'attuale dibattito sulle riforme, è cruciale assicurarsi che le politiche monetarie e fiscali affrontino in modo pragmatico e in un'ottica di stabilizzazione la prossima fase di rallentamento economico. In caso contrario, si presenterà una pesante sfida alla stessa sostenibilità dell'euro.

L'obiettivo di fondo: cambiare radicalmente l'impostazione delle politiche macroeconomiche

Come detto, in un'ottica pragmatica vi è un qualche spazio per migliorare il quadro macroeconomico europeo e vi è effettiva necessità di una risposta concreta di politica monetaria e fiscale per contrastare i prossimi momenti di recessione. Bisogna assolutamente evitare di replicare le catastrofiche risposte di

politica economica date in occasione della crisi, e la cosa potrebbe essere facilmente evitata. Ciononostante, nel lungo periodo la politica macroeconomica UE ha bisogno di un approccio radicalmente diverso, che garantisca la piena occupazione e una crescita equa, oltre a promuovere uno sviluppo uniforme che superi i persistenti squilibri macroeconomici. Un approccio convincente richiede almeno sei importanti cambiamenti.

La sostituzione del requisito dell'equilibrio di bilancio con quello di un'economia equilibrata, che includa l'obiettivo di livelli di occupazione alti e sostenibili. La politica fiscale dovrebbe essere utilizzata come uno strumento chiave per favorire il raggiungimento di tale obiettivo sia nel breve che nel lungo termine. È importante che la BCE (insieme alle banche centrali nazionali dei paesi non membri dell'Eurozona) dia il suo pieno sostegno a politiche fiscali per la crescita e abbandoni le sue continue richieste di consolidamento fiscale.

A lungo termine è importante anche l'adozione di una politica fiscale europea. Un bilancio europeo di dimensioni significative (pari almeno al 5% del PIL UE), in grado di incorrere in deficit o avanzi fiscali dovrebbe essere utilizzato in primo luogo per finanziare gli investimenti a livello europeo, i beni e servizi pubblici e, in secondo luogo, per porre in essere una politica fiscale anticiclica, al fine di sostenere le politiche fiscali nazionali. Un budget a livello federale, con significativi poteri di imposizione fiscale e la possibilità di deficit e surplus, è da tempo riconosciuto come complemento necessario della moneta unica. La politica fiscale federale può essere utilizzata per attenuare le recessioni economiche e prevedere trasferimenti fiscali dalle regioni più ricche a quelle più povere. La costruzione di una politica fiscale federale è un progetto a lungo termine che renderebbe più completo il progetto di unione politica; è comunque necessaria già per il buon funzionamento della moneta unica. Andranno contrastate, tuttavia, le tendenze a utilizzare la "capacità di bilancio" UE strumentalmente, ai fini di indebolire ulteriormente e limitare le politiche di bilancio nazionali e/o ai fini di attuare riforme strutturali neoliberali.

È necessaria una strategia di investimento europea a lungo termine, che promuova attivamente gli investimenti pubblici e sostenga gli investimenti privati in settori economici, sociali e ambientali strategici; tale politica dovrebbe, al tempo stesso, promuovere la crescita della produttività nei paesi della periferia attraverso politiche industriali mirate. Le politiche regionali e strutturali dell'Unione dovrebbero essere rafforzate e ampliate: è necessaria una nuova

politica industriale basata su un importante programma di investimenti pubblici e privati. Queste politiche strutturali e industriali dovrebbero essere particolarmente orientate a rendere la produzione, i trasporti e i sistemi energetici più ecologicamente sostenibili.

È necessario porre fine alla strategia deflazionistica della svalutazione competitiva, attraverso un aumento dei salari che assicuri sia una partecipazione equa dei lavoratori alla crescita del reddito nazionale che uno stabile tasso d'inflazione. Come regola generale, i salari nazionali dovrebbero crescere in media al tasso di crescita della produttività media più il tasso di inflazione previsto dalla BCE. Tuttavia, poiché già prima della crisi finanziaria si è verificato un ampliamento generale degli squilibri delle partite correnti della bilancia dei pagamenti, con l'aumento del disavanzo in molti paesi dell'area dell'euro, saranno necessarie deviazioni da questa regola generale, soprattutto con riferimento ai paesi in avanzo. Partendo dal riconoscimento che i paesi in surplus commerciale hanno la stessa responsabilità dei paesi in deficit di risolvere gli squilibri, i primi possono aiutare tale risoluzione adottando politiche espansive che portino alla reflazione.

Sono necessarie efficaci misure di contrasto alla competizione fiscale. Mentre esistono ancora margini nazionali per attuare politiche improntate all'equità e alla progressività, nel lungo periodo la concorrenza fiscale internazionale erode le entrate del bilancio pubblico. La competizione fiscale crea un'enorme ingiustizia, per cui ampie fasce della popolazione non possono evitare di essere tassate, mentre le grandi società e i ricchi godono di ampie opportunità di elusione e di evasione fiscale; inoltre, la competizione fiscale erode la volontà di pagare le tasse e quindi di finanziare lo stato sociale e la solidarietà sociale. Le misure UE di contrasto all'elusione e all'evasione fiscale dovrebbero pertanto essere fortemente rafforzate. Allo stesso tempo, c'è bisogno di armonizzazione fiscale, almeno per quanto riguarda le imposte sugli utili societari e sui redditi da capitale, le componenti della base imponibile più mobili a livello internazionale.

È necessario utilizzare le possibilità offerte dal surplus di offerta di capitale e dalla sovraccapacità produttiva, insieme ai nuovi standard di produttività in alcuni settori (in particolare nelle industrie digitali) per perseguire nuove politiche industriali all'avanguardia e innovative, nel pieno rispetto dell'estensione dei diritti dei lavoratori – favorendo, fra l'altro, la riduzione dell'orario di lavoro e la flessibilità.

Excursus: la politica delle riforme strutturali

Il rapporto annuale sulla crescita della Commissione invita sempre i paesi a realizzare ulteriori riforme strutturali. Nel maggio 2018, la CE ha proposto di creare un fondo di sostegno alle riforme strutturali come parte del prossimo bilancio UE 2021-2027, ai fini di sostenere le priorità individuate nel contesto del processo annuale di coordinamento e monitoraggio comunitario delle politiche economiche dei paesi membri.

In ambito UE le riforme strutturali sono interpretate in antitesi alla politica economica a breve termine, incentrata sulle fluttuazioni economiche congiunturali. Il loro obiettivo è modificare il quadro istituzionale e normativo all'interno del quale operano le imprese e le persone. L'attenzione si concentra sul lungo periodo, sul lato dell'offerta, sul funzionamento del mercato e sull'equilibrio fiscale. Le riforme strutturali nell'ottica della CE hanno una stretta affinità con le molto controverse *Politiche di Aggiustamento Strutturale* (SAP) portate avanti dalle istituzioni di Bretton Woods, successivamente sostituite dall'obiettivo di "riduzione della povertà".

Anche se all'interno dell'Unione il termine "riforma strutturale" ha significati potenzialmente molteplici, vi sono assunzioni e teorie di fondo comuni. Queste riforme prevedono pratiche quali privatizzazioni, deregulation economica e finanziaria, tagli alla spesa pubblica, diminuzione dell'equità fiscale, tentativi di aumentare l'offerta di lavoro con la riduzione degli anni obbligatori di istruzione e attraverso l'aumento della "flessibilità" sui mercati del lavoro, proposte di accorpamento delle unità amministrative al fine di sfruttare ipotetiche economie di scala. Talvolta l'ipotesi di base è che il funzionamento ottimale dei meccanismi di mercato sia ostacolato da regolamenti, prassi o istituzioni. Altre volte l'idea è che vi sia un gap di sostenibilità, originato dall'invecchiamento della popolazione e da altri cambiamenti, che minaccia l'equilibrio delle finanze pubbliche, per questo la produzione deve essere intensificata.

In generale, vi sono tre basi teoriche assunte dai sostenitori delle "riforme strutturali".

1. L'ipotesi che il meccanismo di mercato sia efficiente (nella definizione di Pareto), ovvero che mercati concorrenziali liberi distribuiscono le risorse economiche in modo tale che la situazione di nessuno possa essere migliorata senza peggiorare quella di qualcun altro.

2. La dottrina dell'equilibrio di bilancio (ovvero che una gestione finanziaria responsabile richiede la riduzione del debito pubblico e il pareggio di bilancio in un'ottica intertemporale).

3. Una visione generale dell'offerta secondo la quale il rafforzamento degli incentivi ai singoli operatori economici genera rilevanti guadagni pubblici in termini di aumento dell'efficienza (si pensi alla curva di Laffer, secondo la quale la riduzione delle imposte e in particolare dell'aliquota marginale dell'imposta sui redditi personali aumenterà le entrate fiscali).

Il concetto di riforme strutturali sposa dunque le opinioni e le visioni classiche del liberalismo economico della fine del XX secolo, tradottesi nel corpus teorico dell'economica neoclassica, dal funzionamento del libero mercato al ruolo del settore pubblico. Esse sono poi integrate con una serie di idee peculiari della teoria economica dell'offerta, compresa la nozione secondo cui la crescita economica può essere sostenuta più efficacemente abbassando le tasse, riducendo la regolamentazione o sfruttando i benefici delle economie di scala.

Il problema è che il modello neoclassico di mercati competitivi non solo è irrealistico, ma anche irrilevante. Di conseguenza, le "riforme strutturali" tendono ad essere controproducenti. *L'EuroMemorandum* ha ripetutamente messo in discussione, ad esempio, i modi in cui la dottrina del pareggio di bilancio e le relative misure di austerità funzionano nella pratica. Allo stesso modo, gli esperimenti concreti di applicazione in ambito economico della teoria dell'offerta sono regolarmente falliti. Ad esempio, è risaputo che la riduzione delle tasse dell'era Reagan negli USA ha portato a ingenti disavanzi pubblici e crescenti disparità di reddito e ricchezza. Altri paesi hanno seguito l'esempio reaganiano, ma la loro crescita economica non è migliorata. Durante il dopoguerra e ancora negli anni 70, quando le aliquote marginali potevano arrivare anche all'80-100%, i tassi di crescita economica erano più alti di adesso, malgrado le aliquote marginali massime siano state oggi ridotte drasticamente, fino all'attuale 25-50%. Peraltro, l'attuale bassa crescita non ha neanche contribuito a contenere il ritmo di consumo delle risorse naturali e ambientali.

Particolarmente preoccupanti sono gli effetti delle riforme strutturali sul mercato del lavoro. In un contesto di ripetuti tagli ai salari e ai diritti pensionistici, i tentativi di modificare le leggi sul lavoro sotto gli eufemismi di "flessibilità" e "flexicurity" non solo hanno diminuito il potere d'acquisto dei

lavoratori e compreso la domanda aggregata, ma anche prodotto conseguenze sociali e politiche di vasta portata. L'aumento della disoccupazione, l'aumento dell'incertezza e della dipendenza, l'ampliamento delle disparità sociali tendono a generare insicurezza esistenziale tra i cittadini. Molti studi dettagliati rivelano come la mancanza di sicurezza sul posto di lavoro e il declino dei diritti sociali e sindacali abbiano contribuito ad accrescere la precarietà in diversi luoghi in tutta Europa. L'incertezza esistenziale e l'insicurezza possono a loro volta innescare vari meccanismi socio-psicologici, come il risentimento e l'allontanamento emotivo. In un tale contesto, il fenomeno migratorio si innesca su una miscela volatile: particolarmente durante periodi di precarietà esistenziale, la nostalgia per le epoche passate, il nazionalismo e la religione sono visti come fonti di senso comune, identità e riconnessione sociale. Questi significati non sono necessariamente ostili a qualcuno, ma quando si verifica una crisi economica, le preoccupazioni e le ansie della vita quotidiana possono essere mobilitate in favore di politiche piene di risentimento, costruite attorno a steccati, categorie e miti di un immaginario nazionale o religioso. Da questo punto di vista non sorprende l'ascesa del populismo nazionalista in Europa.

Nelle altre scienze sociali, il termine "struttura" ha un significato diverso, più descrittivo e meno ideologico rispetto a quello che gli viene attribuito nell'economia neoclassica. Il punto di partenza non è un confronto con utopici "mercati efficienti", bensì con relazioni sociali, processi e impatti davvero reali. Le strutture emergono da regole che costituiscono e regolano identità, relazioni e pratiche. Le attività delle persone consistono di pratiche che seguono regole e anche la stessa improvvisazione si basa su regole. In tal modo, si rinnovano e, di volta in volta, modellano anche le relazioni sociali. Le relazioni causali interne costitutive ed esterne fanno parte di contesti, complessi e sistemi più ampi e sfaccettati. Gli insiemi sociali cambiano con le loro parti. D'altra parte, la società tutta condiziona le sue parti e le loro possibili modifiche; il funzionamento delle parti dipende dal contesto. Ciò che siamo dipende anche dalle nostre istituzioni.

Le strutture possono essere cambiate in meglio, ma anche peggiorate rispetto a un qualunque punto di partenza. Una varietà di significati normativi può essere attribuita alle proposte di riforma. Al di là degli effetti sull'efficienza, i cambiamenti possono rivendicare di aumentare la libertà, l'uguaglianza, la giustizia o il benessere o rafforzare la democrazia o la sostenibilità, o anche più cose al tempo stesso, sebbene scelte fra diversi valori non possano essere evitate. Da questo

punto di vista, un cambiamento strutturale può significare modifiche a un insieme di regole che definiscono un'organizzazione pubblica o un'impresa (lo scopo o la proprietà) o un cambiamento nelle relazioni di potere (la democratizzazione). Tali cambiamenti sono etici e politici.

Che tipo di cambiamento strutturale aumenta, ad esempio, l'efficienza, il benessere o l'equità, è contingente, cioè dipende dalle circostanze specifiche del cambiamento e dal più ampio contesto socio-economico. Ad esempio, la flessibilità potrebbe non essere una cosa negativa in quanto tale. Una possibilità è un modello di coinvolgimento negoziato nei rapporti di produzione, in cui i dipendenti intervengono direttamente nell'introduzione di un nuovo processo. Ciò garantirebbe la flessibilità funzionale delle pratiche di lavoro, al posto della flessibilità neoliberale dei salari e delle condizioni di lavoro. L'efficienza e le innovazioni potrebbero essere ricercate anche per colmare il divario tra le produzioni standard e i nuovi settori emergenti dell'economia e attraverso una più profonda sperimentazione istituzionale. Le possibilità di riforma strutturale sono infinite.

Un cambiamento strutturale chiave – la modifica delle regole, dei principi e dei poteri comunitari – sarebbe quello di conferire poteri fiscali pieni alla UE. Anche il mandato della BCE potrebbe essere modificato per consentire il sostegno diretto alla spesa pubblica. Con l'accesso a nuove risorse, la UE e i suoi stati membri potrebbero anche impegnarsi in una reindustrializzazione selettiva. Un obiettivo ambizioso ma fattibile sarebbe quello di aumentare il tasso di investimento medio all'interno della UE di 5 punti percentuali, di cui 3-4 punti percentuali ad opera degli stati membri e 1-2 punti percentuali ad opera direttamente degli organismi comunitari. Gli investimenti in capo all'Unione dovrebbero concentrarsi su progetti che richiedono lunghi orizzonti temporali, collaborazione in tutto il continente e investimenti su larga scala.

Le riforme strutturali potrebbero, dunque, sottendere un aumento del ruolo dei poteri pubblici nella ricostruzione dell'economia. Come Mariana Mazzucato ha illustrato nel suo acclamato libro "Lo Stato innovatore"³, gli investimenti possono generare nuove abilità e qualità. Investimenti strategici e politiche pubbliche dovrebbero mirare a creare e plasmare capacità produttiva e mercati. L'amministrazione pubblica non dovrebbe solo mirare a facilitare gli investi-

3 Mazzucato, M. (2014): *Lo Stato innovatore*. Roma-Bari, Laterza. Cfr. anche Mazzucato, M. (2016): *From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy*, "Industry and Innovation", 23 (02), pp. 140-56.

menti del settore privato, rendendoli meno rischiosi, ma anche puntare alla creazione di nuove opportunità tecnologiche e nuovi mercati innovativi. L'obiettivo di realizzare nuova capacità produttiva e mercati può essere raggiunta anche su larga scala attivando grandi *“programmi di investimento finalizzati, quali quelli che hanno permesso di portare l'uomo sulla Luna e che stanno attualmente promuovendo l'innovazione verde”*.

È essenziale evitare di arroccarsi nella difesa di industrie in declino per la mera tutela di interessi consolidati. Generalmente è più ragionevole promuovere processi di sviluppo basati su percorsi di apprendimento e prospettive valide per il futuro, a volte su una base vecchia, a volte su basi completamente nuove. Una debole conformazione statale neoliberista è subordinata al lobbismo e alla pressione dei gruppi di interesse più forti, specialmente di quelli delle mega-corporazioni, mentre un'organizzazione pubblica organizzata, capace e democratica può agire autonomamente e in modo lungimirante. Il punto è migliorare la qualità e l'attrattiva dei beni e dei servizi commerciali europei nei mercati mondiali in modo non contraddittorio, tenendo presente la generalizzabilità delle azioni e la domanda globale aggregata efficiente. L'obiettivo della politica di innovazione trasformativa deve essere l'anticipazione, la sperimentazione, la partecipazione e la direzionalità, allineando gli obiettivi sociali e ambientali con gli obiettivi di innovazione.

L'obiettivo di politiche economiche proattive deve essere generare nuovi investimenti, creare capacità e aumentare la produzione, riducendo così la disoccupazione, fonte di insicurezza esistenziale. Allo stesso tempo, tali politiche dovranno promuovere la giustizia di genere e la sostenibilità ecologica. Il bilancio UE deve essere aumentato anche al fine di creare sistemi redistributivi quali adeguate politiche regionali, programmi europei di salario minimo, di sostegno ai disoccupati e per combattere il degrado ecologico. Un reddito minimo garantito sufficientemente elevato per tutti i cittadini europei ridurrebbe ulteriormente la dipendenza da mercati instabili. Inoltre, la partecipazione democratica a processi di formazione di volontà collettiva può generare fiducia e sicurezza. L'idea è quindi di democratizzare le relazioni di potere, rendere più sicuri i percorsi occupazionali personali, modellare attivamente gli sviluppi economici nella direzione desiderata attraverso politiche industriali e di altro tipo. L'obiettivo di fondo è quello di creare un circolo virtuoso fondato sulla sicurezza e sulla fiducia esistenziale, incoraggiando la speranza per un futuro migliore.

Politiche monetarie e finanziarie

Sebbene i leader UE continuino ad attribuire grande importanza all'integrazione finanziaria, la relazione annuale della BCE sull'integrazione riconosce che, in realtà, i progressi compiuti sono scarsi. Come di consueto, la soluzione viene vista nel rafforzamento dei processi di mercato attraverso i progetti dell'*Unione Bancaria* e dell'*Unione dei Mercati dei Capitali*. In realtà, tuttavia, le principali difficoltà possono essere superate solo modificando le politiche e l'orientamento politico UE. Da un lato, una condizione indispensabile per un'integrazione efficace è un modello concordato di ripartizione dei rischi tra gli stati membri e in particolare tra i paesi dell'area euro, i quali non possono più utilizzare gli aggiustamenti del tasso di cambio per attenuare i rischi economici derivanti dal commercio estero e dai flussi di capitali. Dall'altro, l'insistenza dei gruppi al potere su un'integrazione basata sul mercato ignora o addirittura nega il ruolo essenziale del settore pubblico nel garantire la stabilità e l'efficienza del sistema finanziario: un ruolo ripetutamente dimostrato nella storia finanziaria in cui il credito pubblico e gli investimenti pubblici hanno stabilizzato e orientato la finanza del settore privato.

Non si deve pensare, tuttavia, che il fallimento dell'attuale modello di integrazione significhi che gli stati membri continuino a godere di autonomia in ambito finanziario. Piuttosto, la frammentazione dello spazio finanziario europeo facilita la penetrazione della finanza basata sul dollaro in ciascun stato membro separatamente.

Poiché il principale vantaggio di un settore finanziario più integrato sarebbe la condivisione dei rischi – sia quelli che riguardano gli investimenti individuali che quelli relativi agli sviluppi asimmetrici negli stati membri – il rifiuto ostinato alla condivisione dei rischi da parte di alcuni governi – Germania e la cosiddetta “Lega anseatica”⁴ dei paesi più piccoli del Nord e del Baltico – contraddice il loro sbandierato sostegno all'integrazione finanziaria. Gli stretti limiti posti alle attività del *Meccanismo Europeo di Stabilità*, sia per quanto riguarda l'entità dei suoi prestiti che le condizioni ad essi collegate, sono un esempio dei problemi derivanti da tale rifiuto. Un altro è l'insistenza su lunghi periodi di sperimentazione prima che le procedure di risoluzione dell'*Unione Bancaria* entrino pienamente

4 Brunnsden, J. e M. Acton (2017): *The Hanseatic League 2.0*. “Financial Times”, 7/11/2017.

in vigore. In entrambi i casi, il risultato è l'incapacità di costruire un quadro istituzionale forte per il settore finanziario dell'Unione.

I governi tedeschi e quelli che la pensano allo stesso modo tendono a considerare qualsiasi forma di condivisione dei rischi come una minaccia che porterebbe a realizzare un'Unione basata su trasferimenti fra paesi, che ritengono rappresenterebbe una perdita secca per i loro contribuenti. È vero che i divari di sviluppo all'interno della UE si traducono in una maggiore probabilità per le economie meridionali e "periferiche" di aver bisogno di aiuto per affrontare gli shock economici rispetto alle economie più forti del "nucleo centrale". Tuttavia, queste lacune costituiscono un problema per la UE nel suo complesso e gli organi comunitari devono, per ragioni sia politiche che economiche, accettare la loro parte di responsabilità nell'affrontarle. L'incapacità di affrontare le crisi finanziarie dell'ultimo decennio in modo coeso e organizzato è stata, in fin dei conti, costosa per tutti gli stati membri, non solo per i più vulnerabili.

La vicenda dei saldi delle banche centrali nei confronti dell'Eurosistema derivanti dal sistema di pagamento comunitario *Target-2* ha portato il rifiuto della condivisione dei rischi a livelli irragionevoli. Eccessivi avanzi commerciali negli stati membri settentrionali e la fuga di capitali dagli stati meridionali hanno portato le banche centrali delle economie più deboli dell'UEM ad incorrere in passività rilevanti, in particolare nei confronti della Bundesbank, che si riflettono nei loro saldi nel sistema di pagamenti *Target-2*. Alcuni commentatori tedeschi sono arrivati a suggerire che le banche centrali dei paesi in deficit dovrebbero fornire garanzie per i loro debiti verso quelli in surplus. Tale misura, in totale contraddizione con i principi dell'UEM che rende tutte le banche centrali dei paesi membri filiali di un unico sistema, avrebbe esercitato una pressione immensa sui settori bancari delle economie più deboli. Sarebbe come se le filiali in eccedenza di una banca commerciale richiedessero garanzie collaterali alle filiali deficitarie: sarebbe impossibile per la banca funzionare.

Il programma *quantitative easing* della BCE è stato distorto e compromesso dagli stessi atteggiamenti. Le acquisizioni di titoli decise dalla BCE hanno portato solo in misura molto limitata all'effettiva detenzione di titoli acquistati in capo alla stessa BCE. Piuttosto, i titoli sono detenuti dalla banca centrale del paese in cui sono stati emessi, il che, ancora una volta, sposta i rischi sui paesi membri più deboli e blocca l'effettiva integrazione.

Un'ulteriore serie di problemi in ambito finanziario deriva dal perseverare

dei leader UE a credere nella concorrenza sul mercato e non riconoscere la necessaria dipendenza della finanza e degli investimenti privati da un settore pubblico forte e attivo. I nostri *EuroMemorandum* hanno ripetutamente sottolineato questa dipendenza, che ha diverse dimensioni, già richiamate nel precedente capitolo. Gli investimenti pubblici possono fungere da stabilizzatore macroeconomico; la struttura degli investimenti pubblici e gli impegni politici verso certi percorsi di sviluppo contribuiscono ad orientare gli investitori del settore privato e a ridurre i rischi cui sono esposti. La negazione degli investimenti pubblici nel contesto delle regole arbitrarie del *Patto di Stabilità*, rafforzate dal *Fiscal Compact*, è quindi estremamente dannosa. È inoltre irragionevole: gli investimenti che andranno a beneficio di diverse generazioni possono, a rigor di logica, essere pagati da tutte queste generazioni.

Altrettanto importante, anche se non sempre discusso, è il ruolo dell'indebitamento pubblico e dell'emissione di titoli di stato per stabilizzare il settore finanziario nel suo complesso e aumentare la liquidità del sistema finanziario. Ciò vale sia per i sistemi bancari che per i mercati finanziari. In effetti la BCE predilige, in gran parte per motivi ideologici, uno sviluppo basato sullo sviluppo dei mercati finanziari anche se nel *Rapporto sull'integrazione* ammette che “*la sostituzione del finanziamento bancario con finanziamento di mercato può dar luogo a nuove fonti di rischio e ad anomali canali di trasmissione che giustificano un attento monitoraggio dal punto di vista della stabilità finanziaria*”⁵. Le banche possono utilizzare i titoli del debito pubblico o sul quale godono di una garanzia pubblica come attività liquide che permettono di assorbire eventuali deflussi di depositi o altre passività. Inoltre, le banche pubbliche consentono sia un maggiore controllo sociale sulle attività delle banche del settore privato che una risposta pubblica ai fallimenti del mercato nel settore bancario, come l' inadeguato finanziamento delle tecnologie pulite. Nei mercati dei titoli, i titoli di stato svolgono diverse funzioni: facilitano la fissazione dei prezzi dei titoli più rischiosi; possono essere utilizzati come garanzia dei prestiti contratti nel settore privato; consentono agli investitori istituzionali, come i fondi pensione, di far corrispondere meglio la struttura delle loro attività e passività.

Ovviamente esistono limiti ai prestiti pubblici, che è imprudente superare; ad esempio, la situazione degli Stati Uniti dopo i recenti sgravi fiscali, non legati

5 BCE (2018): *Financial Integration in Europe*, p. 98.

ad alcun programma d'investimento, è tutt'altro che positiva. Ma l'ostilità esagerata e irragionevole dei leader UE nei confronti del debito pubblico ostacola il funzionamento dei meccanismi di finanziamento del settore privato e rende l'intero settore finanziario più fragile. La *Schuldenbremse* tedesca limita l'emissione degli unici titoli di stato con rating tripla-A nell'area euro. Allo stesso tempo, vi è stata un'intensa resistenza, da parte del governo tedesco e di quelli ad esso associati, a qualsiasi emissione di obbligazioni da parte delle istituzioni UE, mentre la politica UE e della BCE rimane quella di mantenere tassi di interesse differenziati sul debito pubblico, presumibilmente per incoraggiare politiche fiscali più severe nelle economie più deboli.

Così, nonostante un certo restringimento di questi *spread* sui titoli di stato dal culmine della crisi finanziaria, il rendimento dei titoli di stato italiani, a fine novembre 2018, era di circa 2,78 punti superiore a quello dei titoli tedeschi, mentre il divario per la Grecia era del 4,30%. La conseguenza è che i governi più bisognosi di finanziamenti trovano più costoso raccogliarli e sono ostacolati nel farlo dal lavoro della stessa BCE e di altre istituzioni comunitarie.

La debolezza del sistema finanziario UE è una delle forze che spingono gli investitori in Europa e nel mondo intero verso il sistema finanziario statunitense, considerato l'unica fonte importante di attività sicure e liquide. L'ultimo rapporto BCE sull'uso internazionale dell'euro mostra che, sotto alcuni aspetti fondamentali, il dollaro sta guadagnando terreno a spese dell'euro. “*Ciò vale in particolare per il considerevole ammontare di titoli di debito internazionali*”⁶. In effetti, i tentativi da parte degli investitori di tutto il mondo di ricopertura delle loro crescenti esposizioni in dollari hanno comportato un premio significativo per gli investitori che si finanziano in dollari e una penalità corrispondente per quelli che si finanziano in euro. In un passato rapporto la BCE ha riconosciuto che la rilevanza della finanza in dollari e l'impatto delle fluttuazioni nella zona del dollaro hanno ridotto l'efficacia dei propri strumenti di politica monetaria⁷. Al momento si tratta di un effetto modesto, ma vi è il concreto pericolo che le tendenze e le politiche attuali compromettano ulteriormente il funzionamento dell'UEM. Il fallimento dell'integrazione finanziaria UE espone tutti gli stati membri ad una crescente subordinazione al sistema del dollaro.

6 ECB (2018): *The International Role of the Euro: Interim report*, giugno, p. 2.

7 Borio, C. et al. (2016): *Covered interest parity lost: understanding the cross-currency basis*, “BIS Quarterly Review”, Settembre, pp. 45-64.

Dunque, il settore finanziario UE, nonostante l'attuale stabilità, è minacciato da politiche che bloccano qualsiasi passaggio ad una struttura più coerente e coordinata e da un'ostilità ideologica al ruolo del settore pubblico. L'assenza di una politica attiva nei confronti dei problemi esterni, globali, monetari e finanziari è un aspetto importante di questo fallimento che potrebbe comportare una graduale perdita di autonomia politica nell'Unione. Eppure, quella di un sistema finanziario stabile e governato democraticamente, che soddisfi i bisogni della società e del pianeta, sarebbe esigenza comune, come evidenziato, fra l'altro dalla coalizione *Change Finance*.⁸

La struttura produttiva dell'Unione Europea e la necessità di una trasformazione di breve e medio termine

La “grande crisi” del 2007-2008 e gli anni successivi hanno acuito il divario produttivo all'interno della UE. I paesi appartenenti al nucleo industriale attorno alla Germania sono riusciti a spostare il peso della crisi e gli aggiustamenti verso la periferia de-industrializzata, soprattutto verso il Sud e il Sud-Est dell'Europa. Nella periferia dell'Europa meridionale le strutture produttive sono state ulteriormente indebolite dalle politiche di austerità. Dall'altro lato, i paesi raggruppati attorno alla Germania e la periferia industriale dell'Europa centro-orientale, che è più strettamente legata all'export tedesco, hanno sperimentato una ripresa relativamente positiva. Nei paesi di questo nucleo il PIL si attesta su valori generalmente superiori almeno del 10% a quelli raggiunti nel 2007 (cfr. Tavola 1). Il tasso di disoccupazione si è abbassato. Dopo il 2010, i salari reali sono cresciuti in maniera significativa solo in Germania mentre sono rimasti pressoché stagnanti nei paesi centrali più piccoli. L'evoluzione dei salari tedeschi può essere letta come un movimento correttivo al calo dei salari reali negli anni precedenti alla crisi. Gli aumenti recenti dei salari hanno però solo legger-

8 Cfr. <https://www.changefinance.org>.

mente alleggerito la pressione deflazionistica sui salari delle altre economie centrali. Nella periferia industriale dell'Europa centro-orientale, la crescita del PIL e dei salari reali è stata maggiore, ad esclusione dell'Ungheria e della Slovenia, pesantemente colpite dalla crisi finanziaria e costrette ad adottare pesanti misure di austerità. La struttura industriale di questi paesi è strettamente legata, attraverso gli investimenti diretti esteri e le catene della produzione, alle economie centrali, in particolare alla Germania. Questi legami sono estremamente concentrati all'interno di uno specifico settore manifatturiero: l'industria automobilistica. Nei cosiddetti "*paesi di Visegrád*" (Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia e Ungheria) la quota del settore automobilistico sul valore totale delle esportazioni verso la Germania e delle importazioni dalla stessa si aggira tra un terzo e due terzi⁹, ed è ancora più elevata nelle economie più piccole.

Questa specializzazione ristretta è molto problematica. Peraltro, il futuro dell'industria automobilistica è più che incerto, considerato che le automobili contribuiscono significativamente al cambiamento climatico ed i motori a base di combustibili fossili sono continuamente messi in discussione. Uno spostamento verso una mobilità elettrica, modificherebbe il mix di materie prime e risorse energetiche necessarie, senza risolvere la problematica sottostante al trasporto in auto, ma priverebbe in modo massiccio le economie dei paesi dell'Europa centro orientale del loro ruolo di fornitori. I modelli regionali degli *investimenti diretti esteri* (IDE) e dell'industria nei paesi di Visegrád sono estremamente disomogenei e queste disparità regionali sono tendenzialmente aumentate dopo la crisi. I limiti dei modelli di crescita basati sugli IDE stanno diventando sempre più visibili e hanno cominciato ad essere oggetto di discussione nei paesi dell'Europa centro-orientale.

Le fratture che si sono sviluppate tra i paesi membri e all'interno degli stessi in materia di giustizia di genere e sostenibilità ecologica non sono praticamente più considerati nel dibattito pubblico e relegati piuttosto ai tavoli tecnici. Al fine di re-introdurre questi temi all'interno del dibattito sulla politica economica, dovrebbe esserci uno sforzo concertato a livello UE e degli stati membri per quanto riguarda la valutazione della situazione attuale e i possibili scenari di sviluppo della giustizia di genere e della sostenibilità ecologica.

La posizione di Francia e Italia all'interno della divisione europea del lavoro

9 Popławski, K. (2016): *The role of Central Europe in the German economy*, "OSW-Report", Warsaw, pp. 25 ss..

si era già indebolita negli anni precedenti il 2008. La crisi e le sue conseguenze hanno accelerato il relativo declino. Il PIL italiano non ha ancora recuperato il suo livello del 2007 e il Sud Italia ha sofferto un disagio socio-economico particolarmente forte dopo la crisi.

Gli altri paesi del Mediterraneo hanno a fatica recuperato i livelli del PIL del 2007 o registrano ancora un livello inferiore a quello pre-crisi. Il PIL reale greco è diminuito del 24,5% (cfr. Tavola 1). Per queste economie, il periodo di crescita basato su finanziamenti esteri si è esaurito. Le politiche di austerità hanno depresso il mercato interno. Nella maggior parte dei paesi, i salari reali si sono ridotti, in particolare in Grecia, Croazia e Cipro. Il collasso della domanda interna ha ulteriormente indebolito il settore manifatturiero. I disavanzi delle partite correnti sono diminuiti o addirittura svaniti primariamente a causa dei tagli alla domanda interna e alle importazioni. In alcuni casi, come in Spagna, le esportazioni hanno iniziato a crescere, ma il profilo delle esportazioni è peggiorato. Per la maggior parte di questi paesi i principali settori in crescita sono rappresentati da attività basate sulle rendite fondiarie, come il turismo. Questa dinamica è estremamente problematica, con effetti ecologici e sociali distruttivi.

Persino la Commissione ammette ormai la necessità di una rinascita dell'industria europea, in una fase di fuoriuscita da una lunga e profonda recessione¹⁰. Il ruolo centrale del settore manifatturiero per la crescita economica e la creazione di valore è stato riconosciuto da numerosi studiosi che ne sottolineano l'importanza nel sostenere la crescita della produttività, l'occupazione e l'innovazione. Un ruolo del genere deve essere considerato all'interno di un quadro di crescente integrazione tra manifattura e servizi, al fine di ottenere guadagni di produttività duraturi. Un modo per analizzare un elemento chiave del quadro generale della reale convergenza/divergenza nei paesi dell'Unione e per individuare elementi per specifici interventi di politica industriale consiste, per esempio, nel guardare all'integrazione dei cosiddetti "settori ad alta intensità di conoscenza" (*Knowledge Intensive Business Services*, KIBS) nel settore manifatturiero.¹¹

Il processo di trasformazione in corso, se letto alla luce della resilienza del manifatturiero e dell'integrazione dei KIBS all'interno del manifatturiero, deli-

10 Commissione UE (2014): *Towards an industrial renaissance*, "Industrial Policy Communication Update", Bruxelles.

11 Commissione UE (2013): *Towards knowledge driven re-industrialisation*, "European Competitiveness Report", Bruxelles.

nea un quadro di crescente divergenza delle strutture produttive tra i paesi dell'Eurozona. Divergenze reali possono intensificare i problemi generati da shock asimmetrici che hanno recentemente colpito l'area euro. Dal 2000 al 2014 l'indice di specializzazione Krugman è aumentato, spostando l'economia dell'area euro verso un modello di produzione più vulnerabile agli shock asimmetrici. Crisi di questo genere sono difficilmente gestibili all'interno di un'unione monetaria incompleta come l'UEM. All'interno dell'area, il paese più forte, la Germania, è anche l'unico ad essere stato in grado di sviluppare una struttura produttiva fortemente basata sulla manifattura con un alto livello di integrazione dei KIBS, mentre le altre grandi economie (Francia, Italia e Spagna) soffrono tutte di de-industrializzazione (anche se a livelli diversi, tutte le tre economie hanno perso parte delle loro industrie manifatturiere), ma differiscono per grado di integrazione dei KIBS (maggiore in Francia e in Spagna rispetto all'Italia)¹². Nonostante l'importanza delle interconnessioni tra manifattura e KIBS nel sostenere la rinascita industriale, questo scenario rivela una tendenza verso una maggiore specializzazione e divergenza nella struttura produttiva.

Tale sviluppo sbilanciato delle strutture produttive determina un'eccessiva dipendenza dai sistemi di trasporto, sia nelle fasi di produzione che in quella di distribuzione, contribuendo ad un aumento della pressione ambientale e ad un'accelerazione del cambiamento climatico. Questo contraddice l'impegno dei paesi europei sancito dall'*Accordo di Parigi* sul clima.

Al fine di raggiungere uno sviluppo economico e sociale più equo e un maggior grado di sostenibilità ecologica, è necessario ridurre le divergenze nelle strutture produttive e favorire modelli di re-industrializzazione ecologicamente sostenibili nella periferia europea. Inoltre, infrastrutture sociali, culturali e di trasporto devono essere reintrodotte nelle aree rurali, in particolare nei paesi della periferia europea.

Un modo per affrontare il problema dei sentieri di sviluppo produttivi squilibrati è partire dagli investimenti diretti esteri. Gli IDE contribuiscono in maniera significativa a determinare la disomogeneità spaziale dei modelli di sviluppo, sia a livello comunitario che a livello nazionale. Una "procedura" fondata sugli

12 Antonioli D., C. Di Bernardino e G. Onesti (2018): *Specialization in the Euro Area: a vertically integrated sector perspective and the role of knowledge intensive business services*. Paper presentato al "XXIV Workshop on Alternative Economic Policy in Europe", Helsinki, http://www2.euromemorandum.eu/uploads/antonioli_di_berardino_onesti_specialization_in_the_euro_area.pdf.

squilibri degli IDE potrebbe essere introdotta al fine di affrontare la polarizzazione spaziale degli IDE e le conseguenze negative che originano, quale la “corsa al ribasso” sui salari e sulle condizioni di lavoro. La procedura basata sugli squilibri degli IDE dovrebbe essere sostenuta attraverso azioni concrete. Al fine di riequilibrare spazialmente gli investimenti, un prelievo fino al 10% su ciascun IDE, a seconda delle dimensioni, dovrebbe essere versato in un “fondo di riequilibrio” degli IDE, che finanzierebbe investimenti nelle regioni periferiche che non ricevono IDE. Le normative dovrebbero consentire l'imposizione di un tetto massimo per la quota di investimenti esteri nelle società, almeno nei settori strategici, al fine di mantenere il controllo locale. Clausole di condizionalità legate a parametri sociali dovrebbero essere applicate agli IDE. In tal senso il pilastro del mercato unico, ovvero la “libera circolazione dei capitali”, deve essere rimesso in discussione.

Politiche industriali specifiche devono essere sviluppate a livello europeo, nazionale e subnazionale. Queste politiche industriali dovrebbero essere ecologicamente selettive: i sotto-settori che sono ecologicamente problematici non dovrebbero essere sostenuti. Un fondo di conversione per i settori ecologicamente problematici (ad esempio l'industria automobilistica) potrebbe essere attivato. In particolare, queste politiche dovrebbero essere rivolte alle regioni con una specializzazione ristretta in sotto-settori ecologicamente problematici (sotto-settori marroni). Politiche pro-attive di riconversione ecologica nella produzione, nell'energia e nel settore dei trasporti sono necessarie e tecnologicamente praticabili.

Le politiche economiche orientate alla produzione devono tenere conto della forte eterogeneità tra paesi centrali e paesi periferici. Tali politiche non dovrebbero essere unilateralmente orientate verso le esportazioni. Al contrario, è necessario sviluppare anche industrie orientate al mercato interno e promuovere circuiti di produzione-consumo su scala regionale più ridotta. Ciò sarebbe vantaggioso sia per lo sviluppo socioeconomico nelle regioni periferiche che per la sostenibilità ecologica. Le regioni periferiche dovrebbero essere in grado di attivare meccanismi protettivi (ad esempio nelle gare d'appalto) al fine di (ri)costruire le proprie capacità produttive. Per quanto riguarda la politica infrastrutturale, è necessario abbandonare l'impostazione finora prevalente, incentrata sulle reti transeuropee, promossa sia dalla BEI che dalla Commissione.

Le politiche industriali non dovrebbero essere rivolte solo alle grandi imprese. Facilitare e promuovere l'integrazione delle piccole e medie imprese PMI del settore manifatturiero col settore ad alta intensità di conoscenza KIBS, può rappresentare un'opzione fattibile e fruttuosa, dato che attualmente molte PMI non sono in grado di accedervi per mancanza di competenze, fondi... In effetti, diversi paesi (ad esempio l'Italia) presentano una forte prevalenza di PMI nei loro sistemi produttivi. Concentrando l'attenzione sulla dimensione tecnologica, l'integrazione manifattura/KIBS dovrebbe essere promossa sia nelle industrie manifatturiere ad alta tecnologia che nelle industrie a bassa tecnologia, poiché queste ultime sono meno inclini a sviluppare tali collegamenti, ma potrebbero ottenere grandi vantaggi se stimolate da politiche specifiche. Infine, sono necessarie politiche industriali mirate per specifici paesi o regioni per favorire la crescita della produzione nei settori che integrano meglio i KIBS (ad esempio, le "Strategie di specializzazione intelligente" già implementate sembrano andare nella giusta direzione). Tali politiche devono essere attuate cercando di evitare una polarizzazione verso i leader (ad esempio la Germania), incoraggiando la rincorsa dei paesi in ritardo in termini di integrazione manifattura/KIBS e tenendo conto delle interconnessioni settoriali e dei processi di integrazione verticale che le strutture produttive dei paesi UE stanno vivendo.

Le banche di investimento pubbliche con finanziamenti a lungo termine potrebbero sostenere tali politiche industriali e strutturali. Nei loro criteri di finanziamento dovrebbero entrare anche le problematiche ecologiche.

Le politiche sociali nella UE e il modello di welfare dei paesi del Nord

Questo capitolo discute innanzitutto gli sviluppi relativi alle politiche e al modello sociale UE. Poiché questo *EuroMemorandum* si fonda sulle presentazioni e discussioni che hanno avuto luogo in occasione della conferenza del *Gruppo EuroMemo* del 2018 a Helsinki, uno specifico paragrafo è dedicato agli sviluppi del modello di welfare dei paesi nordici. Infine, vengono discussi alcuni temi e

tendenze e, dopo aver delineato i punti critici delle politiche in corso, vengono proposti gli elementi essenziali per la realizzazione di politiche alternative.

Sviluppi recenti

A più di dieci anni dal manifestarsi della crisi economica e finanziaria in Europa, sta diventando sempre più chiaro che la gestione della crisi attraverso politiche generalizzate di austerità ha rafforzato le disuguaglianze e l'esclusione sociale.¹³ Nel 2016 118 milioni di persone nella UE – il 23,5% della popolazione – vivevano in famiglie a rischio di povertà o esclusione sociale, con una modesta diminuzione, pur acclamata da Eurostat, di 0,3 punti percentuali rispetto al 2015; di fatto siamo ancora a livelli elevatissimi. Malgrado la riduzione della povertà sia fra gli obiettivi assunti a livello europeo dalla *Strategia EU-2020* tali dati sembrano riflettere con tragica ironia lo stato generale delle politiche sociali nella UE.

Ovviamente, una diminuzione della quota di popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale, per quanto piccola, è da accogliere con favore, anche se in parte il miglioramento è legato al mero abbassamento degli standard rispetto ai quali si misura la quota di popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale. In ogni caso, nel contesto di dieci anni di gestione delle crisi a livello europeo, appare chiaro come gli alti livelli di povertà ed esclusione sociale siano connessi a scelte di politica economica incentrate sulla riduzione del debito pubblico e su una politica monetaria accomodante integrata a politiche di austerità fiscale. In particolare, la crescente disuguaglianza (tra gli stati e all'interno degli stessi) si ricollega ai crescenti squilibri macroeconomici tra gli stati membri, confermando la fondatezza delle ripetute critiche avanzate dal *Gruppo EuroMemo* che le politiche UE di contrasto all'aumento delle disuguaglianze – in assenza di efficaci meccanismi redistributivi – non stanno funzionando.

Come dimostrano Zeilinger e Reiner, il controllo centralizzato delle politiche economiche tradottosi nelle procedure del cosiddetto *Semestre Europeo* ha

13 Eurostat (2016): *People at risk of poverty or social exclusion*. https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion.

portato a un calo complessivo del tasso di crescita annuo della spesa sociale;¹⁴ le politiche sociali sono state subordinate al primato del pareggio di bilancio pubblico. Tutto ciò sullo sfondo di tendenze più generali nell'ambito delle politiche sociali e del lavoro in tutta Europa, quale il deciso spostamento verso politiche occupazionali che si concentrano sull'offerta di lavoro piuttosto che sulla domanda. Allo stesso tempo, attraverso un'intensificazione dell'uso della prova dei mezzi per l'accesso ai benefici sociali, qual è in Italia l'ISEE, si sono rese più fragili le nozioni solidaristiche e universali di benessere, non ultimo in riferimento alle comunità di migranti e rifugiati. Il risultato finale risulta essere competitività, piuttosto che benessere. Cosa resta dell'idea di un "modello sociale europeo" e quali traiettorie ci sono per un possibile cambiamento?

Competitività UE e modello sociale europeo

Mentre in passato l'idea di un "modello sociale europeo" e la sua visione vagamente progressista avevano offerto argomenti di legittimazione al programma politico dei teorici del riformismo della "terza via"¹⁵, dopo anni di spinta alla costituzionalizzazione di un'austerità negoziata, gestita e attuata in risposta alla crisi, tale modello sociale europeo è diventato completamente amorfo. Quello che ha rappresentato per lungo tempo "un orizzonte del futuro sostitutivo dell'orizzonte collettivo"¹⁶, sembra essersi ridotto a mera razionalizzazione delle politiche di austerità e delle politiche neoliberiste. La rinascita di un "Europa sociale" attraverso il cosiddetto *pilastro europeo dei diritti sociali* (PEDS), un quadro innovativo ma essenzialmente non vincolante di diritti sociali riconosciuti a livello comunitario, deve essere vista insieme alla deflazione interna come pietra angolare della politica industriale UE¹⁷, collocandosi in un quadro

14 Zeilinger, B. e C. Reiner (2018): *Trajectories of reforming European welfare state policies under the post-2008 socio-economic governance regime*. Paper presentato al "XXIV Workshop on Alternative Economic Policy in Europe", Helsinki.

15 Bailey, D. (2016): *The end of the European left? Social democracy, hope, disillusion, and Europe*. "Near Futures Online", n. 1 (marzo 2016).

16 Miro Artigas, J. (2017): *European integration, social democratic Europeanism and the competitiveness discourse: a neo-Poulantzian approach to discursive policy analysis*. "Palgrave Communications", n. 3/2017, p.6.

17 Wigger, A. and L. Horn (2019): *The bed you made. Social democracy and industrial policy in the EU*. In: Hay, Colin and Dan Bailey (eds): *Diverging capitalisms: Britain, the City of London and Europe*, Routledge.

di riferimento che mina alle fondamenta ogni possibilità di riconciliare gli obiettivi economici e sociali proposti, con la competitività come “paradigma generale della politica”.

Il PEDS sembra porre una forte enfasi sulla tutela del modello sociale europeo, collegandolo al pacchetto di politiche industriali, ma la posizione della Commissione è piuttosto chiara nel subordinare l'uno all'altra, dato che, mentre “*il progresso economico e il progresso sociale sono intrecciati*”, i diritti sociali sarebbero, in fin dei conti, meri strumenti per un fine, la competitività: “*l'istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali dovrebbe essere parte di più ampi sforzi per costruire un modello di crescita più inclusivo e sostenibile migliorando la competitività dell'Europa e rendendola un posto migliore per investire, creare posti di lavoro e promuovere la coesione sociale*”.¹⁸

Il PEDS è destinato principalmente all'area euro, dal momento che “*una maggiore attenzione all'occupazione e alle prestazioni sociali è particolarmente importante per aumentare la resilienza e approfondire l'UEM*”.

Forse non involontariamente, nel brano sopra riportato la CE ha tralasciato di richiamare quella parte della storia nella quale le modalità di gestione delle crisi e l'austerità hanno contribuito, se non causato, alla crisi sociale che il PEDS vorrebbe ora cercare di affrontare. Si fa riferimento ai meccanismi volti al monitoraggio e a garantire il rispetto dei vincoli dell'UEM, innestati sui preesistenti quadri istituzionali e incorporati nel quadro finanziario pluriennale del *semestre europeo* al fine di aumentare l'efficacia della sorveglianza fiscale e macroeconomica e garantire disciplina fiscale e azioni coordinate sulle priorità politiche fondamentali al livello europeo.¹⁹ Il formato e la portata di queste misure – come esplicitatosi nel “*Six Pack*” (2011), nel “*Two pack*” (2013), nell'*Euro Plus Pact* (2011) e nel *Fiscal Compact* (2012) – implicano diversi elementi ordoliberali – come ad esempio rigorose soglie numeriche e regole per le politiche fiscali e macroeconomiche nazionali nonché una strategia di liberalizzazione globale di tutte le politiche che possono influenzare il mercato.²⁰

18 European Commission (2017) *Establishing a European Pillar of Social Rights*, COM(2017) 250 final, Bruxelles.

19 Zeilinger, B. e C. Reiner (2019): *Trajectories of reforming European welfare state policies under the post- 2008 socio-economic governance regime*. In: S. Wohl, E. Springler, M. Pachel e B. Zeilinger (eds.) *The State of the European Union. Post-crisis policy responses?* Springer, Berlino.

20 Zeilinger, B. and C. Reiner (2018): *Trajectories of reforming European welfare state policies under the post-2008 socio-economic governance regime*. Paper presentato al “XXIV Workshop on Alternative Economic Policy in Europe”, Helsinki.

Il rafforzamento della sorveglianza macroeconomica fornisce al Consiglio e alla CE una maggiore discrezionalità nell'affrontare gli squilibri macroeconomici. Le raccomandazioni specifiche per paese, adottate dal Consiglio dei ministri finanziari Ecofin su proposta della CE, sottolineano frequentemente la necessità di riforme strutturali dei regimi di welfare. Squilibri macroeconomici e deficit crescenti hanno esercitato una pressione crescente sui bilanci del welfare nazionale, poiché nel 2016 la spesa sociale nella UE-28 rappresentava i due terzi della spesa pubblica totale.²¹

Un altro esempio di come la spinta UE alla liberalizzazione interferisca con gli obiettivi di politica sociale a livello nazionale e locale è la regolamentazione sugli aiuti di stato, che viene sempre più utilizzata come meccanismo di privatizzazione, oltre che per limitare i servizi pubblici. In un contesto nel quale la spesa pubblica viene interpretata come “*aiuto di stato*”, e quindi automaticamente vista con sospetto, uno dei pochi residui strumenti per salvaguardare i servizi pubblici consiste nell'attuare regimi di esenzione, che, tuttavia, richiedono competenze importanti in termini di esperienza e documentazione, il che penalizza particolarmente i progetti locali minori, contribuendo alle disparità regionali.²²

L'evoluzione dei welfare state dei paesi nordici

Uno dei temi centrali della discussione sulle politiche sociali e sul modello di welfare nordico alla conferenza *EuroMemo 2018* ha riguardato la trasformazione dello stato: non solo per focalizzare gli ambiti, le modalità e gli obiettivi delle politiche sociali, ma anche e in primo luogo il ruolo fondamentale che ha lo stato nel creare le condizioni affinché i mercati funzionino, come argomentato fra gli altri da Polanyi.

Ciò cui stiamo assistendo non è necessariamente “meno stato”, bensì una ricalibrazione del coinvolgimento dello stato in aree politiche specifiche. Ciò

21 Eurostat COFOG (2016): *Government expenditure by function*. https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG.

22 Reegard, S. (2018): *State Aid Rules- Restricting room for social policy and public service?* Paper presentato al “XXIV Workshop on Alternative Economic Policy in Europe”, Helsinki. http://www2.euromemorandum.eu/uploads/reegard_a_nordic_perspective_state_aid_rules.pdf

diventa molto chiaro guardando agli sviluppi del welfare nei paesi del Nord. Questi hanno probabilmente i regimi di welfare più avanzati nell'economia globale. Finanziato dalla tassazione generale, il modello di welfare nordico è stato tradizionalmente caratterizzato da un'universalità relativamente ampia, sostenuta dall'impegno per la demercificazione.²³ Tuttavia, le fratture in tale modello di stato sociale si sono manifestate già a partire dagli anni '70.

La riorganizzazione dell'architettura del welfare state nordico dagli anni '90 in una direzione volta al rafforzamento dei meccanismi di prova dei mezzi e delle politiche attive del mercato del lavoro, in particolare la politica di flessibilizzazione dei rapporti di lavoro compensata da meccanismi di garanzia pubblica (flexicurity)²⁴, è stata criticata per i suoi costi sociali, per i pregiudizi ideologici verso l'austerità e per i risultati insoddisfacenti nel modificare strutturalmente i livelli di disoccupazione e i tassi di povertà.²⁵

Al riguardo, gli sviluppi in Svezia sono indicativi di tendenze più ampie, viste in un contesto di crescente neoliberalizzazione.²⁶ La parziale demercificazione raggiunta durante i primi decenni del secondo dopoguerra è stata invertita; nuovi settori come la salute, l'istruzione e il benessere sono stati (ri)mercificati e finanziarizzati. Belfrage e Kallifatides hanno mostrato l'insostenibilità intrinseca di un tale modello, finanziarizzato e fondato sulla necessità di un crescente indebitamento delle famiglie.²⁷ Essi evidenziano come la Svezia rappresenti un caso di studio esemplare per la sostenibilità di un modello di crescita dominato dalla finanza, qual è quello europeo, che rischia di mettere a repentaglio principi fondamentali del modello nordico, come l'uguaglianza di genere, la sostenibilità ecologica e la gestione sul posto di lavoro.

23 Esping Andersen, G. (1990): *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press. Kildal, N. e S. Kuhnle (2005): *Normative Foundations of the Universal Welfare State*, London, Routledge.

24 Kvist, J., Fritzell, J., Hvinden, B. e O. Kangas (2012): *Changing social equality: The Nordic welfare model in the 21st century*, Bristol, Policy.

25 Kananen, J. (2014): *The Nordic Welfare State in Three Eras: From Emancipation to Discipline*, Aldershot, Ashgate.

26 Hollander, E. (2017): *The contemporary relevance of Karl Polanyi – a Swedish case*. In: Hanappi, H., Katsikides, S. e M. Scholz-Wackerle (eds): *Theory and method of evolutionary political economy: a Cyprus symposium*. Abingdon, Routledge, pp. 54-72, <http://hig.divaportal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1071837&dsid=8183>.

27 Belfrage, C. and M. Kallifatides (2018): *Financialisation and the New Swedish Model*, "Cambridge Journal of Economics", 42(4), pp. 875-900.

Riflessioni sulle alternative

Il *Gruppo EuroMemo* insiste sul fatto che l'obiettivo della UE dovrebbe essere quello di costruire un'Europa inclusiva, ecologica e solidale. Se tale prospettiva possa ritenersi ancora realistica, in un quadro sempre più dominato dalla prospettiva europea neoliberale e sempre più autoritario, è questione aperta. Nondimeno, chiediamo agli attori UE, ai partner sociali e alle organizzazioni coinvolte di prendere atto delle conseguenze disastrose di molti anni di governance improntata all'austerità; ora più che mai è chiaro che le politiche sociali non possono semplicemente essere una misura di accompagnamento atta a mitigare gli effetti peggiori della spinta incessante alla competitività.

Gli obiettivi generali che guidano le considerazioni sulle politiche alternative, così come sono state presentate nel precedente *EuroMemorandum 2018*, contemplano la demercificazione strategica della politica sociale e dei mercati del lavoro, con un focus sui principi (non di mercato) come dimensioni chiave. Questo significa ricalibrare la politica sociale verso la reciprocità e la fiducia e salvaguardare le iniziative locali e municipali.

Per raggiungere questo obiettivo è necessario un migliore equilibrio tra i meccanismi di politica monetaria e fiscale. La libera circolazione di capitali e servizi non dovrebbe essere considerata prioritaria rispetto alla contrattazione collettiva e ai diritti dei lavoratori. Le normative UE in materia di aiuti di Stato non dovrebbero essere utilizzate come meccanismo generale per privatizzare e il suo uso dovrebbe essere limitato a sostanziali attività transnazionali. Fondamentalmente, per quanto riguarda i regimi di assistenza sociale, ciò comporta anche un ripensamento della valutazione delle attività non di mercato, come il lavoro di cura. In tale contesto devono essere prese in considerazione anche tutte le fondamentali dimensioni di genere e di classe. Inoltre, anche se si tratta di un obiettivo a lungo termine piuttosto che di una misura politica immediata, la redistribuzione della ricchezza dovrebbe essere al centro delle politiche che affrontano le disuguaglianze all'interno della UE. Per preparare l'Europa alla necessaria e urgente transizione energetica, è essenziale anche la ricostruzione della reciprocità e della fiducia.

In tale contesto – in particolare nella ristrutturazione dei regimi di welfare connessa ai più ampi cambiamenti dell'organizzazione del lavoro e ai cambiamenti tecnologici – il reddito di base universale è tornato a riemergere come

potenziale strumento di politica sociale redistributiva, in Europa e nel mondo.²⁸ Il recente progetto pilota finlandese sul reddito di base, in base al quale un gruppo selezionato di beneficiari di sussidi di disoccupazione ha ricevuto un reddito mensile garantito di 560 euro mensili per un periodo di due anni, ha ricevuto particolare attenzione e interesse.²⁹

Il caso finlandese, come anche quello italiano, è anche un esempio interessante di come la politica incorpori a livello discorsivo l'elaborazione sul reddito di base, in un dibattito sempre più politicizzato. All'interno del *Gruppo EuroMemo* c'è la consapevolezza di come il reddito di base universale sia una proposta che è parte di un sistema di politiche alternative, ma anche di come ci sia bisogno di una discussione aperta sulle promesse e le insidie delle applicazioni concrete, tanto più in quanto proposte in tal senso provengono sia da sinistra che da destra. Ciò, in ogni caso, dimostra la centralità della questione, in particolare in un momento di transizione ecologica, quando questioni come la demercificazione e l'emergere di nuove forme di cooperazione sono cruciali. Quanto alla sostenibilità finanziaria degli schemi di reddito di base, va anche osservato che non si dovrebbero prendere in considerazione solo i mezzi finanziari diretti, ma anche la fornitura gratuita di servizi di base e il sostegno per le valute complementari locali; il dibattito sul reddito di base universale non dovrebbe escludere altre proposte, come, appunto, quelle incentrate sulla fornitura di servizi di base universali.³⁰

Ad un livello più ampio, è imperativo chiedersi quali forze sociali stiano continuando o potrebbero essere mobilitate per unirsi alla lotta contro l'austerità e l'impoverimento sociale nella UE. Come chiarito dalla discussione nell'introduzione, parlare di costruzione di un'economia politica a favore dei ceti popolari in Europa è questione complessa. Piuttosto che la facile risposta spesso data dalle forze progressiste nell'indicare i tradizionali soggetti, è essenziale una comprensione realistica della relazione concreta delle forze e degli equilibri di potere all'interno della UE, a livello nazionale e locale, ancora di più in vista delle prossime elezioni per il Parlamento europeo. Anche se una

28 Haagh, L. (2018): *The case for basic income*, Cambridge, Polity. Standing, G. (2017): *Basic income: and how we can make it happen*, London, Pelican/Penguin.

29 Per una panoramica cfr. De Wispelaere, J., Antti Halmetoja and Ville-Veikko Pulkka (2018): *The Rise (and Fall) of the Basic Income Experiment in Finland*, "CESifo Forum" n. 03/2018.

30 Social Prosperity Network (2017): *A proposal for universal basic services*, https://www.ucl.ac.uk/bartlett/igp/sites/bartlett/files/universal_basic_services_-_the_institute_for_global_prosperity_.pdf.

maggioranza progressista dovesse essere in grado di affermarsi, non vi è alcuna garanzia che il suo approccio programmatico alle politiche sociali contribuirebbe effettivamente alla trasformazione *radicale* necessaria alla costruzione di un'Europa in cui la lotta all'esclusione sociale e alla povertà non risulti un mezzo per un fine, bensì una priorità in sé.

Il populismo autoritario e la ricostruzione di un'economia politica a favore dei ceti popolari in Europa

Uno degli sviluppi più allarmanti dall'inizio della crisi finanziaria globale del 2007-2008 è stato il riemergere di nazionalismi e populismi autoritari nei paesi UE. Il nazionalismo di destra ha esercitato una crescente influenza, se non addirittura dominato, il dibattito pubblico e la spinta generale della politica, in particolare rispetto al tema delle migrazioni. Dai primi anni 2000, i partiti nazionalisti nella UE hanno aumentato le proprie percentuali di voto fino intorno al 20%, fanno parte dei governi in nove Paesi (fra cui Austria e Italia) o governano da soli (in Ungheria e Polonia)³¹. Il loro stile politico, se non autoritario, è esplicitamente populista. Le caratteristiche sono il culto della leadership (maschile), il disprezzo verso le istituzioni della democrazia rappresentativa, specificamente dei parlamenti, dei tribunali e dei media liberali, le campagne militanti contro il femminismo, i musulmani e i gruppi minoritari in genere. Dal punto di vista dell'ideologia economica le posizioni vanno dal neoliberalismo puro e duro al nazionalismo più conservatore.³²

31 Cfr. il "Timbro Authoritarian Populism Index 2017", <https://timbro.se/allmant/timbro-authoritarian-populism-index2017/>

32 Cfr. Becker, J. (2018): *Neo-Nationalismus in der EU: sozio-ökonomische programmatik und praxis*, "Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft", 179, Arbeiterkammer, Vienna, <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/ppnresolver?id=AC15181468>

Si può spiegare la progressiva affermazione del populismo nazionalista autoritario attraverso fattori culturali o economici?

Diversi argomenti vengono utilizzati per spiegare la diffusione del populismo nazionalista autoritario. Mentre la stampa liberale ne attribuisce le radici a fenomeni emozionali e paure soggettive non fondate su dati reali³³, una forte corrente dell'impostazione dominante nella scienza politica enfatizza i fattori culturali. Teorici di spicco come Ronald Inglehart e Pippa Norris arrivano ad argomentare che il sostegno ai populismi non pone un rischio esistenziale per la democrazia e che si tratta di un fenomeno culturale transitorio, radicato nei valori conservatori e nel basso livello educativo delle fasce di popolazione rurale, anziana e in gran parte maschile.³⁴ Nel caso dell'Europa effettivamente i dati disponibili indicano che il sostegno al populismo è in generale maggiore nella generazione di età più avanzata, fra gli uomini, le persone con un livello educativo inferiore, le maggioranze religiose ed etniche. Ne discenderebbe, secondo tali autori, la previsione che il populismo non avrà un impatto di lungo termine e non metterà in discussione la sopravvivenza delle democrazie liberali.

Tuttavia, l'accentuarsi delle divergenze negli orientamenti culturali nei vari gruppi sociali è evidente e dubitiamo che il tempo, da solo, risolverà il problema del populismo nazionalista autoritario. Peraltro un lavoro empirico alternativo ha documentato una forte correlazione fra l'insicurezza economica indotta dalla crisi e l'espansione del voto in favore di partiti, in particolare di quelli "populisti", al di fuori del sistema tradizionale di rappresentanza in Europa.³⁵ Per questo motivo è necessaria un'analisi più approfondita delle dinamiche sociali in atto. È interessante notare che gli stessi Inglehart e Norris nel loro studio sostengono che non sia la classe lavoratrice, ma quella che chiamano piccola borghesia, composta da piccoli imprenditori e agricoltori, a votare maggiormente per i partiti populistici in Europa. Abbiamo anche dati che indicano come le donne siano sempre

33 De Vries, C. e I. Hoffmann, (2016): *Fear not values. Public opinion and the populist vote in Europe*, "Eupinions" 2016/3, Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/EZ_eupinions_Fear_Study_2016_ENG.pdf

34 Inglehart, R.F. e P. Norris (2016): *Trump, Brexit, and the rise of populism: economic have-nots and cultural backlash*, "Faculty Research Working Paper Series", RWP16-026, Harvard University, Cambridge.

35 Algan, Y., S. Guriev, E. Papaloannou e E. Passari (2017): *The European trust crisis and the rise of populism*, "Brookings papers on economic activity", BPEA Conference Drafts, Settembre 7-8: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/4_alganetal.pdf

più presenti in partiti populistici autoritari, specialmente per la paura dell'immigrazione (cfr. il riquadro). Si tratta di informazioni che, di nuovo, spingono ad approfondire l'analisi dei comportamenti dei diversi gruppi sociali e di come essi siano stati influenzati dalle politiche economiche neoliberiste.

Le donne e il populismo autoritario in Europa

Una consolidata letteratura indica che è più probabile che siano gli uomini, rispetto alle donne, a votare per partiti populistici di destra radicale (PRR).³⁶ I programmi di questi partiti sono di solito ferocemente contrari all'uguaglianza di genere. Chiedono politiche che restaurino, ad esempio in ambito sociale, i ruoli "tradizionali", si oppongono ai diritti LGBT e auspicano la restrizione della legislazione sull'aborto. In Polonia la protesta più ampia contro il governo del *PiS* è stata organizzata soprattutto da gruppi femministi e di donne, contro la proposta di irrigidire la legislazione in materia di aborto. Eppure dati recenti indicano la riduzione del divario di genere nel voto in Europa.

I risultati delle più recenti elezioni parlamentari italiane (marzo 2018) indicano che le donne hanno votato più degli uomini per il partito populista di destra della *Lega* (17,6% di donne, 17,1% di uomini). Anche l'altro partito della coalizione populista al governo, il *Movimento 5 Stelle*, è stato votato da una percentuale leggermente maggiore di donne (32,9%) rispetto agli uomini (32,8%).³⁷

Più in generale, secondo i dati dell'*Eurobarometro* 2017, le donne mostrano una maggiore propensione alla combinazione tra attitudini anti-immigrazione (sentimenti negativi rispetto alle migrazioni, disaccordo sull'aumento degli aiuti per rifugiati e dissenso sul contributo che i

36 Per spiegare le diverse traiettorie di voto tra donne e uomini, sono state proposte differenze nella distribuzione di genere di caratteristiche strutturali come educazione, occupazione, classe e altri predittori del sostegno ai partiti populistici di destra radicale. Cfr. Hartevelde, E., W. Van Der Brug, S. Dahlberg e A. Kokkonen (2015): *The gender gap in populist radical-right voting: examining the demand side in Western and Eastern Europe*, "Patterns of Prejudice", 49 (1-2), pp. 103-134.

37 Cfr. Heino, A.J. (2017): 2017 *Timbro authoritarian populism index*. <https://timbro.se/app/uploads/2018/01/populism-index-2017.pdf>

migranti danno al paese ospitante) e modo di pensare autoritario (richiesta di pene più severe per i criminali).

Il ruolo dei media è stato centrale per il successo elettorale di alcuni PRR europei (*FPÖ* in Austria, la *Lega* in Italia, il *Front National* in Francia e i *Democratici Svedesi* in Svezia), specialmente nell'aver dato tanto spazio ai temi delle migrazioni e della criminalità.³⁸ Una risposta progressista dovrebbe opporvisi, tentando di mettere in evidenza gli effetti positivi delle migrazioni, ad esempio il potenziale impatto positivo in termini fiscali, con, nel lungo termine, l'ampliamento della base impositiva e l'aumento di risorse a disposizione del welfare.

Il declino delle classi medie e le sue implicazioni per la politica democratica

Vari studi indicano che non sono soltanto i ceti operai che votano per i partiti populistici, ma, in misura anche maggiore, le classi medie, qui intese come le classi intermedie di artigiani, piccoli imprenditori, professionisti e tecnici, impiegati pubblici.³⁹ La ricerca empirica ha dimostrato che le conseguenze sociali del neoliberalismo, compresa l'adozione delle stesse politiche neoliberaliste da parte di molti partiti di centro-sinistra, hanno avuto come conseguenza la rinuncia al voto da parte di masse importanti di lavoratori non qualificati, con il risultante maggior peso delle classi medie nella distribuzione del potere politico. È ben nota in letteratura l'ambivalenza dell'orientamento politico delle classi medie, che tende a cambiare nei periodi di crisi.⁴⁰ Mentre nel periodo successivo

38 Cfr. Manucci, L. (2017): *Populism and the media*. In: Rovira Kaltwasser, C., P. Taggart, P. Ochoa Espejo, e P. Ostiguy (eds), *The Oxford handbook of populism*, Oxford, Oxford University Press.

39 Cfr. ad esempio, Arzheimer, K. (2012): *Electoral sociology: who votes for the extreme right and why – and when?*. In: Backes, U. e P. Moreau (eds.): *The extreme right in Europe. Current trends and perspectives*. Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 35-50; Hilmer, R., B. Kohlenrausch, R. Müller-Hilmer, e J. Gagné (2017): *Einstellung und soziale lebenslage. Eine spurensuche nach gründen für rechtspopulistische orientierung, auch unter gewerkschaftsmitgliedern*, „Working Paper Forschungsförderung“, 44, Agosto 2017, Hans-Böckler-Stiftung.

40 Cfr. Algan, Y., S. Guriev, E. Papaloannou e E. Passari (2017): *The European trust crisis and the rise of populism*, “Brookings Papers on economic activity”, BPEA Conference Drafts, Settembre 7-8: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/4_alganetal.pdf

alla seconda guerra mondiale le inclinazioni autoritarie della piccola borghesia sono state sostanzialmente tenute a bada attraverso gli istituti del welfare, un contratto sociale che ha fornito una rete di sicurezza di fondo ai piccoli produttori e ha sostenuto l'avanzamento sociale, forme più pronunciate di sostegno a regimi autoritari potrebbero ri-emergere come reazione a minacce (percepite) allo status sociale delle classi medie.

Il sostegno ai partiti di centro referenti della piccola borghesia dopo la seconda guerra mondiale è costantemente diminuito negli ultimi tre decenni. Questo vale soprattutto per il centro-sinistra, con i partiti socialdemocratici in paesi chiave della UE come Germania, Francia e Italia che fra 2000 e 2017 hanno perso quasi 20 punti percentuali, ovvero la metà dei propri voti.⁴¹ Il sistema partitico è sempre più caratterizzato dall'indebolimento della capacità dei tradizionali partiti di massa di tenere insieme gli interessi delle classi medie e della classe lavoratrice con quelli dei proprietari di capitali. Con il risultato che una parte crescente non solo dei lavoratori, ma anche delle classi medie hanno votato per outsider politici e, in particolare, per partiti nazionalisti di destra.

Come dimostrato da un numero crescente di ricerca empirica sia per gli USA che per l'Europa, il disincanto sia delle classi medie che della classe lavoratrice non si basa sulla disinformazione o sentimenti irrazionali, ma sul fatto che i loro interessi non vengono presi in considerazione dai governi.⁴² Eppure la crescente esclusione non ha spinto alla militanza la classe lavoratrice. Al contrario, gli studi empirici indicano che l'attivismo politico e la protesta diminuiscono quando i livelli della disuguaglianza aumentano.⁴³

Così, l'aumento delle percentuali di voto per i partiti nazionalisti di destra in tutta Europa segnala una crisi strisciante della rappresentanza politica, che ha le proprie radici nel deterioramento reale o temuto negli standard di vita sia delle classi medie che della classe lavoratrice. Anche se questo indica la fine dell'idea di democrazia sociale impersonata dal welfare state post-seconda guerra

41 Cfr. Pauly, M. (2017): *European social democracy extinct?*, "Social Europe Blog", 26.1.2018: <https://www.socialeurope.eu/pauly>

42 Per gli USA, cfr. Gilens, M. (2012): *Affluence and influence: economic inequality and political power in America*, Princeton. Sull'Europa, cfr. Schäfer, A. (2015): *Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*, Frankfurt a.M.

43 Cfr. Solt, F. (2015): *Economic inequality and nonviolent protest*, "Social Science Quarterly", 96(5), pp. 1314-1327.

mondiale, ciò non dovrebbe essere interpretato automaticamente come preludio alla transizione verso l'autoritarismo. La relazione fra capitalismo e democrazia è molto fluida e nessun automatismo è possibile. La questione decisiva nella congiuntura attuale è se sia praticabile il recupero di una democrazia socialmente inclusiva attraverso la promozione di un progetto politico alternativo.

Le prospettive di un'economia politica a favore dei ceti popolari nella UE

Dopo oltre dieci anni dall'inizio della crisi finanziaria globale, la politica europea si trova a un bivio. Le contraddizioni che caratterizzano la situazione attuale diventeranno via via sempre più insostenibili e tre scenari molto diversi fra loro potranno aprirsi: un'ulteriore crescita del nazionalismo autoritario, l'emergere di un cosmopolitismo liberale, oppure la ricostruzione di un modello democratico su base regionale.

Il modello autoritario-nazionalista punta a sostenere politiche economiche neoliberali, rafforzando allo stesso tempo lo stato nazione, ma può farlo solo ricorrendo a forme di governo sempre più autoritarie. Si baserebbe sull'alleanza fra i settori orientati all'export, in particolare la media borghesia (i medi imprenditori) e la piccola borghesia, con il sostegno potenziale di settori della classe lavoratrice. La sua fattibilità economica dipende dalla competitività dell'economia verso l'estero. Gli alti costi sociali del modello, che si manifestano nella depressione dei salari e in forti livelli di disoccupazione e povertà, dovranno essere gestiti politicamente attraverso la frammentazione delle classi sociali subalterne. Chiaramente, il modello rafforza il potere dell'esecutivo e del suo apparato repressivo, a spese del parlamento e della magistratura. Anche se non in automatico, le dinamiche potrebbero portare a più pronunciate forme di dominio autoritario. Con riferimento all'integrazione europea, il modello approva il mercato unico e la sua forma di regolamentazione neoliberista, ma si oppone all'ulteriore integrazione politica e al federalismo.

Il modello liberal-cosmopolita punta al rafforzamento delle istituzioni globali per gestire democraticamente il processo di globalizzazione. Anche se la governance globale può essere immaginata come processo puramente tecnocratico, per poter avere un minimo di legittimità democratica il modello avrebbe

bisogno di elementi di federalismo globale e di essere sostenuto da una diffusa stabilità e, come evidenziato dalle teorie del *keynesismo globale*⁴⁴, da meccanismi di redistribuzione. Con l'eccezione della versione tecnocratica, che ben si adatta alle concezioni di Hayek finalizzate alla costituzionalizzazione dell'ordine economico, il sostegno politico a un progetto democratico di federalismo globale probabilmente escluderebbe pezzi di capitale transnazionale e gli strati più alti della nuova piccola borghesia. Anche se recentemente alcune iniziative si stanno concretizzando, la possibilità che vi possa essere sostegno anche da parte delle classi medie e della classe lavoratrice resta questione aperta.⁴⁵ La preponderanza del nazionalismo nella legittimazione del potere politico nella maggior parte dei paesi più importanti, sia del mondo avanzato che di quello emergente, potrebbe anche costituire un ostacolo alla praticabilità politica di tale modello.

Il modello democratico-regionalista prevede il rafforzamento della governance democratica a tre livelli: locale, nazionale e comunitario, e una strategia che punta ad una de-globalizzazione selettiva delle attività economiche. La sua realizzazione dipenderà dall'alleanza della classe lavoratrice con segmenti importanti delle nuove classi medie urbane (piccoli imprenditori, precari e la piccola borghesia tradizionale, comprendente piccoli agricoltori e lavoratori del pubblico impiego). La creazione di un'alleanza fra attori sociali eterogenei non sarà facile. Nel breve e medio periodo dovrebbe prevedere una forma associativa leggera di cooperazione, che rispetti l'identità di tutti gli attori, ciascuno nel proprio campo d'azione, ma li sappia anche mobilitare insieme per iniziative politiche concrete, all'interno di una cornice generale di "un mosaico di sinistre".⁴⁶ Nel lungo periodo, tuttavia, per poter perseguire un'agenda politica condivisa, particolarmente a livello UE, attraverso una battaglia politica comune, una nuova identità progressista, che unifichi tutte le componenti dell'alleanza, dovrà necessariamente formarsi.

Quale dei tre scenari strategici evocati si realizzerà è ovviamente, impossibile da prevedere. L'unica conclusione che possiamo trarre con sufficiente certezza è che la prossima fase dello sviluppo capitalista sarà caratterizzata da accresciuti

44 Cfr. ad esempio, Patomäki, H. (2013): *The great Eurozone disaster. From crisis to global new deal*, London.

45 Cfr. ad esempio, Progressive International: <https://www.progressive-international.org/open-call/>

46 Urban, H. J. (2009): *Die mosaik-linke. Vom aufbruch der gewerkschaften zur erneuerung der bewegung*, „Blätter für deutsche und internationale Politik“, 5/2009, pp. 71-8.

livelli di conflitto e di crisi. La storia suggerisce che in simili periodi le traiettorie sociali sono relativamente più aperte, il che può offrire maggiori opportunità per il cambiamento politico in senso progressista. Nei loro sforzi per contrastare la rinascita del populismo autoritario, i progressisti dovrebbero, perciò, concentrarsi su battaglie e tematiche che promuovano “*la buona vita per tutti*”.

Questo ordine del giorno popolare dovrebbe comprendere tre elementi di fondo. In primo luogo, la lotta contro le ormai ampiamente percepite ingiustizie prodotte dal capitalismo neoliberista, non solo rispetto alla distribuzione dei guadagni e della ricchezza, ma anche rispetto alle ineguaglianze più generali nel riconoscimento e nella rappresentanza;⁴⁷ in tale ambito, la lotta contro la crescita esponenziale dell’insicurezza esistenziale deve essere centrale. In secondo luogo bisognerà offrire risposte al bisogno di protezione dagli impatti negativi della globalizzazione guidata dalle grandi multinazionali e ricercare un’architettura alternativa su cui basare la cooperazione internazionale;⁴⁸ essa dovrebbe focalizzarsi sulla regolamentazione della finanza, la tassazione, la salute pubblica, le politiche ambientali, i diritti dei migranti, compresi i rifugiati climatici, la cooperazione allo sviluppo. Infine vi è un urgente bisogno di trasformazione in senso socio-ecologico dei nostri modelli di produzione e consumo energivori; l’inclusione sociale deve essere garantita con l’assunzione in capo all’operatore pubblico di una funzione di datore di lavoro di ultima istanza e attraverso il rafforzamento e l’ulteriore sviluppo del sistema di welfare universale.

47 Fraser, N. (2008): *Scales of justice. Reimagining political space in a globalizing world*. Cambridge and Malden.

48 Nölke, A. (2017): *Linkspopulär. Vorwärts handeln statt rückwärts denken*. Frankfurt am Main.



Sbilanciamoci! è una campagna per la promozione di un nuovo modello di sviluppo e di spesa pubblica – centrato sulle priorità della giustizia economica, della sostenibilità ambientale, della pace, della solidarietà – che riunisce 46 organizzazioni della società civile e una rete di economisti, ricercatori, giornalisti, studenti raccolta intorno al webmagazine di informazione e critica socioeconomica www.sbilanciamoci.info.

Le attività di Sbilanciamoci! sono sostenute dall'associazione di promozione sociale Lunaria (www.lunaria.org).

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