

EuroMemoGroup



L'Europa divisa

Un'alternativa radicale
alle politiche dell'Unione

sbilibri 10 | www.sbilanciamoci.info/ebook | maggio 2014

www.sbilanciamoci.info

EuroMemoGroup

L'Europa alternativa

Un'alternativa radicale
alle politiche dell'Unione

EuroMemorandum 2014

Edizione italiana a cura di Sbilanciamoci.info

La campagna Sbilanciamoci! e il sito **www.sbilanciamoci.info** sono autofinanziati.

Per contribuire alle iniziative e sostenere il lavoro che ha prodotto
questo e-book versa un contributo:

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

Edizione italiana del rapporto

EuroMemorandum 2014

Un'alternativa radicale alle politiche dell'Unione

www.euromemo.eu/euromemorandum/euromemorandum_2014/index.html

Traduzione: Giulio Breglia, Alessandro M. Castiello D'Antonio,
Giacomo Gabbuti, Samuele Lo Piano, Niccolò Serri

Revisione: Sara Farolfi, Angelo Marano

www.sbilanciamoci.info/ebook
sbilibri 10, maggio 2014

Questo e-book può essere scaricato gratuitamente dal sito

www.sbilanciamoci.info/ebook

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

Grafica

Progetto di AnAlphabet

analphabeteam@gmail.com

Adattamento e realizzazione di Cristina Povoledo

cpovoledo@gmail.com

Roma, maggio 2014

Indice

7	Sintesi del Rapporto
15	Introduzione
18	1. Politica monetaria e fiscale
	1.1 Un'Europa caratterizzata da una debole crescita e da un'alta disoccupazione
	1.2 Le politiche europee sono un fondamentale ostacolo per la ripresa
	1.3 Per la piena occupazione con un lavoro dignitoso
28	2. Finanza e banche
	2.1 La crisi finanziaria irrisolta
	2.2 Le riforme non modificano il paradigma dominante della finanza
	2.3 Proposte politiche alternative per mettere la finanza al servizio della società
36	3. La governance nella UE
	3.1 Il nuovo sistema di sorveglianza per la politica economica
	3.2 La camicia di forza 'costituzionale'
	3.3 Ri-fondazione?
47	4. La fiscalità nell'Unione Europea
	4.1 I segni di una volontà di riformare i sistemi fiscali nella UE
	4.2 La trasparenza è solo un primo passo verso la giustizia fiscale in Europa
	4.3 Fermare la frammentazione europea e i conflitti attraverso l'armonizzazione fiscale
61	5. Occupazione e politiche sociali
	5.1 L'impatto sociale sempre più grave della crisi finanziaria
	5.2 Condizioni di lavoro precarie
	5.3 Che fare?

68 6. Politica Industriale

- 6.1 Per trovare una via d'uscita serve una politica industriale
- 6.2 La direzione sbagliata della politica industriale della Commissione europea
- 6.3 Un'agenda alternativa per la politica industriale europea

77 7. Il Trattato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP)

- 7.1 La competitività estera è soluzione alla crisi economica?
- 7.2 Democrazia in pericolo: una critica dell'approccio europeo alla politica su commercio e investimenti
- 7.3 Un'agenda alternativa sul commercio internazionale

Sintesi del Rapporto

L'Unione Europea è in condizioni di uscire dalla recessione, ma alcune parti d'Europa sono ancora in depressione; la disoccupazione è particolarmente elevata nei paesi periferici della zona euro e non dovrebbe ridursi sensibilmente nel prossimo futuro. Le pesanti politiche di austerità hanno generato una profonda polarizzazione sociale in Europa e hanno indotto un processo di ristrutturazione industriale in cui si è rafforzata la posizione della Germania e degli altri paesi del Nord, mentre si è indebolita la posizione produttiva dell'Europa meridionale. La crisi ha determinato anche una significativa trasformazione della distribuzione del reddito. Nella maggior parte dei paesi esterna al "core" dell'area dell'euro i salari reali sono diminuiti, in maniera più intensa nella periferia dell'area dell'euro e in gran parte dell'Europa orientale. Allo stesso tempo, la gerarchia tra gli stati membri si è attenuata con la posizione della Germania e degli altri Stati del Nord che si è rafforzata, mentre la posizione degli Stati del Sud si è indebolita e in ampi settori la politica economica di Bruxelles è quella che vale in realtà. Le attività della Commissione europea sono sempre caratterizzate da un grave deficit democratico e da una mancanza di trasparenza. Decisioni chiave sono prese in riunioni a porte chiuse senza dover rispondere ai parlamenti nazionali o al Parlamento europeo, dove potenti lobby possono esercitare notevole influenza. In un certo numero di paesi i partiti di destra – in alcuni paesi raggruppamenti neo-fascisti – sono stati in grado di capitalizzare la diffusa disaffezione nei confronti dell'Unione europea e delle politiche che Bruxelles impone agli Stati membri.

Politica fiscale e monetaria

La recessione economica nell'UE è in via di soluzione ma la produzione è ancora al di sotto dei livelli del 2008 e la situazione è nettamente caratterizzata in molti paesi da elevata disoccupazione e da riduzione dei salari reali. La fase acuta della crisi finanziaria è stata superata, ma il sistema finanziario resta molto fragile e le banche hanno nel 2013 ancora ridotto i prestiti. Le politiche fiscali fortemente

restrittive imposte a molti Stati membri ha reso ancora più difficile soddisfare i rigorosi obiettivi di contenimento del deficit. Mentre la BCE ha stabilizzato le banche con circa 1.000 mld di euro con prestiti triennali in incondizionati, continua ad essere vietato il credito ai governi. Dato la rigida adesione dell'UE ai principi neoclassici, sono i salari che devono sostenere l'intero peso dell'aggiustamento. I salari reali stanno registrando una contrazione in alcuni paesi, e ciò sta sostenendo le pressioni deflazionistiche che stanno dilagando in gran parte dell'Europa. Piuttosto che ricorrere a maggiore austerità, la politica del governo dovrebbe concentrarsi su iniziative di sostegno dell'occupazione per promuovere la crescita di posti di lavoro socialmente e ambientalmente desiderabili. L'impatto regressivo dei tagli alla spesa pubblica dovrebbe essere evitato e andrebbe rafforzata l'istruzione pubblica e la sanità. Andrebbero finanziati maggiori livelli di spesa invertendo la tendenza degli ultimi 20 anni di continui tagli delle imposte. Il bilancio europeo deve tendere al 5% del PIL dell'UE in modo da avere un impatto significativo sulla produzione e sull'occupazione. Il finanziamento dei disavanzi pubblici andrebbe mutualizzato attraverso l'emissione di obbligazioni in euro emesse dall'insieme dei paesi in modo che la speculazione non possa concentrarsi sui paesi più deboli. L'attuale situazione del debito pubblico in diversi Stati membri non è sostenibile; il debito non può essere completamente rimborsato per cui andrebbe sottoposto ad un audit per determinare quali debiti sono legittimi e quali dovrebbero essere annullati. La pressante compressione dei salari andrebbe sostituita da una più diffusa contrattazione collettiva. Un aumento regolato dei salari può contribuire al superamento della debolezza della domanda interna in Europa oltre a garantire una maggiore giustizia sociale. Al fine di combattere la disoccupazione e creare condizioni in cui la vita delle persone non siano dominati dal lavoro salariato, la settimana lavorativa normale andrebbe riportata verso le 30 ore senza perdita di retribuzione.

Politica finanziaria e bancaria

Cinque anni dopo il fallimento di Lehman Brothers, la crisi finanziaria e bancaria dell'UE non è ancora risolta. Nella maggior parte dei paesi dell'Unione, il sistema bancario si presenta ancora fragile, nonostante l'enorme quantità di

liquidità fornita dalla BCE. La situazione del settore bancario è molto critica in alcuni paesi come la Spagna. A metà del 2012, la Commissione ha proposto la Banking Union (BU) come un nuovo progetto europeo per risolvere la crisi. A dispetto della sua struttura ambiziosa, la BU non cambia il paradigma dominante del settore bancario in Europa. Le riforme proposte dal rapporto Liikanen sul sistema bancario rafforzano il ruolo delle banche universali nella UE, invece di spingere per una rigida separazione tra *retail banking* e *investment banking*. Le riforme sollevano anche interrogativi sulla democrazia e la governance nell'Unione europea in quanto aumentano il ruolo della BCE, che diviene il meccanismo unico di vigilanza sulle banche. Nonostante la BCE sia in parte responsabile per la profonda crisi del debito sovrano nella zona euro, in quanto si rifiuta di prestare direttamente ai governi sul mercato primario. La lentezza e la debolezza delle riforme finanziarie è stata aggravata dalla forte influenza che la lobby finanziaria è riuscita a contrastare una regolamentazione efficace. Le istituzioni europee dovrebbero perseguire con chiarezza l'obiettivo di ridurre il peso della finanza nell'economia. Le attività speculative dovrebbero essere vietate. Le banche commerciali devono essere isolate dai mercati finanziari e dovrebbero concentrarsi sul proprio *core business*: il credito al settore non finanziario. La direttiva sulla Financial Transactions Tax proposta dalla Commissione deve essere rapidamente attuata. La BCE dovrebbe essere sottoposta ad un effettivo controllo democratico e dare priorità agli obiettivi sociali ed ecologici.

La governance nell'Ue

L'entrata in vigore del Trattato di stabilizzazione, coordinamento e governance e la direttiva 'Two Pack' segnalano che la politica economica nei paesi della zona euro è ora assoggettata al pieno controllo centrale. Anche se i poteri dei parlamenti degli stati membri sulla politica economica sono stati radicalmente ridotti, non vi è alcun corrispondente aumento dei poteri del Parlamento europeo. La moltiplicazione dei rozzi vincoli aritmetici sulla spesa pubblica e sull'indebitamento è probabile che sia tanto poco funzionale in futuro quanto analoghe esercitazioni lo sono state quasi sempre in passato. Queste regole semplicistiche esprimono una sfiducia per le democrazie e una sovrastima della

capacità dei processi di mercato di stabilizzare la vita economica. La retorica della competitività utilizzata dai leader europei per giustificare sia l'impostazione restrittiva della politica economica, sia la incalzante pressione sugli Stati membri più deboli ha anche la funzione di limitare il controllo democratico sull'economia. Le restrizioni legali in materia di politica economica sono ormai così pesanti che efficaci politiche alternative impongono sia l'abrogazione delle nuove misure di governance che il loro esplicito assoggettamento alle altre priorità, l'occupazione, la sostenibilità ecologica e la giustizia sociale.

L'imposizione fiscale

La rilevanza economica e politica dell'imposizione fiscale è diventata sempre più evidente da quando la crisi in Europa ha inciso con più forza sulle finanze della maggior parte degli Stati membri e quindi la vita dei loro cittadini. I gruppi di difesa globali e regionali che si occupano di questioni di giustizia in materia di fiscalità e di questioni fiscali, hanno un seguito crescente all'interno delle società civili europee, rafforzate dalla denuncia di una diffusa evasione fiscale da parte delle multinazionali e dei ricchi. In risposta sia alla crescente indignazione dei cittadini europei per l'evasione su scala industriale degli obblighi fiscali e per l'emorragia delle entrate pubbliche a causa della recessione e della stagnazione, i governi europei hanno dato maggiore enfasi al contrasto dell'evasione fiscale e dalla "concorrenza fiscale sleale". La Commissione europea, con il forte incoraggiamento del Parlamento europeo, ha approvato una serie di riforme fiscali volte ad accrescere la trasparenza delle relazioni fiscali transfrontaliere. Queste riforme comprendono lo scambio di informazioni secondo la Direttiva europea sul Risparmio fiscale, l'istituzione di una base imponibile consolidata comune e, all'interno dell'area dell'euro, una imposta sulle transazioni finanziarie. Mentre tali iniziative sono le benvenute nel confuso panorama dei sistemi fiscali europei, esse saranno insufficienti a porre termine alle politiche fiscali 'beggar - thy - neighbor' (scaricare le difficoltà sui vicini) che sono proseguite durante la crisi attuale e che certamente non contribuiranno ad una inversione di tendenza nella crescita delle disuguaglianze di reddito e della povertà in Europa. Solo una radicale armonizzazione delle imposte dirette

basata sulla loro progressività che interessi tutti gli Stati membri, la rimozione dei regimi di fiscalità "piatta" nell'Europa centrale e orientale e la convergenza delle aliquote fiscali a livello europeo potranno garantire la sopravvivenza di una cultura della solidarietà sociale nella regione.

Occupazione e politica sociale

La crisi finanziaria ed economica ha avuto un impatto sociale profondamente regressivo per molte persone in Europa per l'alto tasso di disoccupazione, la povertà e per molti giovani la perdita di un futuro. Secondo gli ultimi dati, nell'UE un quarto della popolazione europea è in condizioni di povertà e un ottavo della sua forza lavoro è disoccupata. I livelli di disoccupazione giovanile sono particolarmente inquietanti: per l'intera UE è uno su quattro, mentre nei paesi colpiti dalla crisi del sud come Grecia, Spagna e Italia si sale a uno su due o uno su tre. L'elevata disoccupazione e la povertà hanno indebolito la posizione negoziale della forza lavoro nei confronti dei datori di lavoro e questo si è riflesso in condizioni di lavoro più precarie: uno su cinque contratti nell'Unione europea sono a tempo determinato e i lavori a orario ridotto e a part-time involontario sono aumentati dall'inizio della crisi. La risposta UE non è riuscita a fornire le risorse per attenuare l'impatto della povertà e della disoccupazione giovanile. Le sue stesse istituzioni, quale la DG per l'occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, non sono state in grado di monitorare e sostenere gli Stati membri che si vivono una sempre più profonda crisi economica e sociale. Le istituzioni dell'UE dovrebbero, come misura immediata, valutare l'impatto sociale causato dai tagli alla spesa che essa ha imposto agli Stati membri. Essa dovrebbe quindi fornire un sostegno nei settori chiave, in particolare per l'assistenza sanitaria, e assicurare il necessario supporto per bambini e giovani che stanno subendo il peso della disoccupazione e della povertà. Per proteggere la popolazione attiva dalla crescente ondata di condizioni di lavoro precarie, i sussidi dei programmi di assicurazione sociale dovrebbero essere estesi con urgenza a tutti i lavoratori, indipendentemente dal loro tipo di contratto. L'UE dovrebbe inoltre avviare iniziative legislative per adeguare la legislazione del lavoro europea in linea con un mercato del lavoro in rapida evoluzione.

La politica industriale

L'urgenza di una politica industriale in Europa comincia ad essere riconosciuta dalla Commissione Europea. Ma le sue proposte restano confinate al quadro ristretto della politica di concorrenza orientata esclusivamente agli obiettivi di performance a breve termine del mercato. Si rende necessaria una alternativa capace di collegare l'obiettivo di performance industriale a lungo termine con l'interesse per una trasformazione socio-ecologica. Questo dovrebbe coinvolgere sei grandi dimensioni: (1) a livello europeo, un piano di investimenti pubblici per la ricostruzione socio-ecologica al fine di stimolare la domanda europea, (2) una inversione di tendenza rispetto alla grave perdita di capacità industriale in Europa, (3) l'urgente riorientamento verso nuove attività ambientalmente sostenibili, a conoscenza intensiva, ad elevata competenza e salario, (4) il rovesciamento della politica di intense privatizzazioni degli ultimi decenni e un intervento pubblico a sostegno di nuove attività a livello comunitario, nazionale, regionale e locale; (5) l'impostazione di un diverso tipo di "sicurezza" in termini di disarmo, di maggiore coesione e di minori squilibri all'interno dell'UE e dei singoli paesi, e (6) la creazione di un nuovo importante strumento di politica per la trasformazione ecologica dell'Europa. Le attività specifiche che potrebbero essere coinvolte da questa nuova politica industriale comprendono: (a) la tutela dell'ambiente e delle energie rinnovabili, (b) la produzione e la diffusione delle conoscenze, le applicazioni delle TIC e le attività di *web-based*, (c) i servizi alla salute, al benessere e alle attività di cura, (d) il sostegno alle iniziative per dare soluzioni socialmente ed ecologicamente sostenibili alle questioni alimentari, mobilità, edilizia, energia, acqua e rifiuti.

Il Trattato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP)

Negli ultimi anni l'Unione europea ha negoziato numerosi accordi commerciali bilaterali. Questo è stato superato dall'annuncio nei primi mesi del 2013 che l'UE e gli USA avevano deciso di avviare negoziati per un accordo commerciale bilaterale, il cosiddetto *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP). L'accordo proposto non è destinato solo a ridurre le tariffe tra i due maggiori blocchi commerciali dell'economia mondiale, ma il suo scopo primario è quello di sman-

tellare e/o armonizzare le normative in settori quali l'agricoltura, la sicurezza alimentare, gli standard tecnici dei prodotti, i servizi finanziari, la protezione dei diritti di proprietà intellettuale e gli appalti pubblici. Questione centrale sarà anche la liberalizzazione e la protezione degli investimenti. La Commissione europea, sulla base di studi prodotti, sostiene che l'accordo promuoverà la crescita e l'occupazione nell'Unione europea. Gli effetti economici del TTIP sono, tuttavia, insignificanti. I guadagni in termini di reddito sono stimati a meno dell'1% del PIL dell'UE e saranno realizzati gradualmente nel corso di un decennio. L'aumento dei costi in termini di disoccupazione e dell'adattamento alla liberalizzazione del commercio sono sottovalutati o trascurati del tutto. La deregolamentazione prevista dall'accordo commerciale minaccia la salute pubblica, i diritti del lavoro e la tutela dei consumatori. La soluzione proposta per regolare le controversie investitore-Stato privilegia i diritti degli investitori a scapito dell'autonomia della politica pubblica. Il TTIP non è altro che un attacco frontale al processo decisionale democratico nell'UE. Sono urgenti delle necessarie e profonde revisioni nell'agenda dei negoziati. Al momento, è molto dubbio se l'accordo commerciale produrrà dei benefici netti, economici e sociali, per i cittadini europei. Una valutazione dell'impatto globale attraverso dettagliati studi sulle molte questioni critiche e una rottura radicale con la mancanza di trasparenza che le caratterizza sono i primi passi essenziali per il necessario dibattito democratico sul TTIP.

Introduzione

Secondo le stime ufficiali, l'economia europea è uscita dalla recessione alla fine del 2013. Ma continua il declino dell'attività economica in molti paesi e nel 2013 la produzione complessiva nell'Unione Europea (UE) è rimasta al di sotto del livello raggiunto nel 2007, prima dell'insorgere della crisi. Se alcuni paesi del Nord Europa stanno lentamente progredendo, altre parti dell'Europa devono fronteggiare condizioni di depressione e una disoccupazione che ha raggiunto livelli straordinariamente elevati nei paesi della periferia europea e non si ritiene possa diminuire sensibilmente nel prossimo futuro.

L'aggravarsi della crisi finanziaria nell'area euro è stata evitata, almeno temporaneamente, dall'impegno della Banca Centrale Europea a fare "qualunque cosa" per difendere l'euro. Ma è stata la risposta economica fortemente conservatrice dell'Unione Europea rispetto all'ampliamento dei deficit fiscali che ha causato l'attuale malessere economico. Negli Stati Uniti, il governo e la banca centrale hanno cercato di rafforzare la crescita economica – anche se le cosiddette politiche di alleggerimento quantitativo adottate hanno innescato flussi destabilizzanti di capitale a breve termine verso molti paesi in via di sviluppo. Per contro, le autorità europee hanno insistito nell'imporre severe politiche di austerità che hanno portato alla recessione prima i paesi della periferia europea e poi quelli del centro. Anche adesso, che la crisi economica sembra volgere al termine, le autorità europee sono intenzionate a perseguire queste stesse politiche per il futuro.

Le misure imposte dalla Commissione Europea non hanno portato solo a un ampliamento della polarizzazione sociale in Europa, ma hanno anche aggravato la ristrutturazione industriale. L'introduzione dell'euro nel 1999 ha posto una profonda sfida ai paesi dell'Europa meridionale che precedentemente erano in grado di compensare il livello di inflazione superiore a quello tedesco tramite svalutazioni periodiche. Chiusa questa opzione, l'introduzione dell'euro ha promosso un processo di deindustrializzazione in paesi come l'Italia, la Spagna e il Portogallo. Tale processo di deindustrializzazione è stato accelerato dall'attuale ciclo di politiche di austerità che, deprimendo la domanda locale, ha portato a un ulteriore declino della capacità industriale. Allo stesso tempo in Europa orientale, dove molte imprese dovevano affrontare una competizione fortemente accentuata dall'ingresso nella UE del 2004, le maggiori imprese

tedesche hanno consolidato le loro filiere per trarre vantaggio dalla manodopera a basso costo. Nel 2013, le imprese tedesche hanno per la prima volta contribuito per più del 50% alla produzione di automobili in Europa.

La crisi ha anche giocato un ruolo importante provocando uno spostamento della distribuzione del reddito in Europa. La Commissione Europea ha insistito nel tagliare i salari del settore pubblico come condizione per fornire supporto finanziario agli stati membri. Nel frattempo, una più alta disoccupazione ha indebolito la posizione negoziale dei lavoratori in molti paesi. Di conseguenza, nella maggior parte degli stati membri al di fuori del nucleo più ristretto dell'area euro i salari reali sono diminuiti, e ciò è accaduto soprattutto nel caso della periferia e dell'Est Europa. In aggiunta, come risultato posto dalle condizioni imposte in ambito comunitario, gli stati membri sono stati costretti a tagliare i programmi di assistenza e il numero di persone che vi hanno accesso.

La crisi è stata anche accompagnata da un'accentuazione della gerarchia fra gli stati membri della UE. Vi è stato un marcato rafforzamento nella posizione degli stati settentrionali, in particolare della Germania, grazie al suo grande surplus finanziario. Nel frattempo, la posizione degli stati meridionali si è indebolita, con una parte importante della politica economica ora, di fatto, dettata da Bruxelles. Gli stati dell'Est, dal canto loro, continuano a occupare una posizione relativamente marginale.

Le attività della Commissione Europea hanno continuato a essere caratterizzate da un serio deficit democratico e da mancanza di trasparenza. Nonostante una certa, consueta, retorica sul bisogno di promuovere la trasparenza, le decisioni chiave sono prese durante incontri a porte chiuse di cui non si rende conto né ai parlamenti nazionali, né al Parlamento europeo, e dove potenti lobby d'affari sono in grado di esercitare una notevole influenza. Quando non è possibile raggiungere accordi attraverso le strutture formali del Consiglio UE, tali strutture sono aggirate attraverso la creazione di gruppi ad hoc. È preoccupante notare come molti stati membri abbiano sperimentato in anni recenti uno spostamento a destra dei loro governi, e questo probabilmente si rifletterà nella scelta dei nuovi commissari che entreranno in carica a Bruxelles nel corso del 2014. Cosa forse ancora più inquietante, in vari paesi partiti di destra – in alcuni casi neofascisti – sono stati in grado di trarre vantaggio dal diffuso malcontento nei confronti dell'Unione Europea e delle politiche imposte da Bruxelles agli stati membri, e vi sono indizi che la destra rafforzerà la sua posizione all'interno del Parlamento Europeo a seguito delle elezioni del maggio 2014.

A livello internazionale, l'Unione Europea si è imbarcata nei negoziati per il Trattato sugli scambi e sugli investimenti con gli Stati Uniti, un'iniziativa volta ad aggirare lo stallo attuale delle trattative presso l'Organizzazione Mondiale del Commercio, dove la UE e gli Stati Uniti si sono scontrate con una forte opposizione da parte dei maggiori paesi in via di sviluppo. Dato che le tariffe tra la UE e gli Stati Uniti sono già basse, sembra che le due parti stiano principalmente cercando di superare regolamentazioni sociali e ambientali e di stabilire nuovi standard internazionali che gli altri paesi si troveranno poi necessariamente a dover accettare. Tuttavia rimangono da affrontare questioni controverse, sulle quali le due parti potrebbero non essere in grado di accordarsi.

A novembre 2013 la conferenza delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico ha ripreso i lavori a Varsavia. Anche se le grandi aree delle Filippine erano state appena distrutte da un devastante tifone – il più grave mai registrato – vi sono poche speranze che nel vertice sul clima previsto nel 2014 possa essere trovato un accordo che contempli un serio impegno a contrastare il cambiamento climatico globale in atto.

Come negli anni precedenti, questo EuroMemorandum fornisce una sintesi degli sviluppi economici chiave avvenuti in Europa nel 2013, una critica alle risposte politiche ufficiali adottate dall'Unione Europea e dagli stati membri e un'indicazione delle basi per politiche progressiste alternative. In aggiunta ai consueti capitoli, l'EuroMemorandum quest'anno include un'analisi approfondita della politica fiscale in Europa e delle proposte per un accordo sugli scambi e sugli investimenti tra UE e Stati Uniti, il Partenariato Trans-atlantico per il Commercio e gli Investimenti (TTIP secondo l'acronimo inglese).

1. Politica monetaria e fiscale

1.1 Un'Europa caratterizzata da una debole crescita e da un'alta disoccupazione

Dopo la crisi economica e finanziaria globale del 2007-2008, l'attività economica nella UE ha registrato un breve periodo di espansione nel 2010-2011, ma l'inizio della crisi del debito dell'area euro ha portato a una nuova frenata verso la fine del 2011. Il periodo di recessione sembra giungere al termine nel corso del 2013, ma la produzione si attesta ancora sotto i livelli del 2008, il processo di polarizzazione fra i paesi dell'Europa continua a ritmo sostenuto e prosegue in molti paesi il deterioramento di occupazione e redditi.

La maggior parte delle economie dei paesi dell'Europa settentrionale, che costituiscono il nucleo centrale dell'area euro, è tornata a crescere nel 2013 e, fatta eccezione per Finlandia e Paesi Bassi, ha raggiunto livelli di produzione superiori a quelli toccati prima dell'avvento della crisi (vedi Tabella 1.1). Tranne che in Francia, in questi paesi il tasso di disoccupazione si è attestato al di sotto della media europea dell'11%, anche se la disoccupazione giovanile presenta tassi che in alcuni casi arrivano al doppio. Anche i salari reali hanno iniziato a crescere nella maggioranza dei paesi di quest'area. La ripresa è stata più sostenuta in Germania, dove il tasso di disoccupazione ufficiale è sceso a poco più del 5%¹.

Al contrario, negli stati della periferia della zona euro, con l'eccezione dell'Irlanda, nel 2013 la produzione si è contratta ancora una volta, con la Grecia che registra il sesto anno consecutivo di declino. In tutti questi paesi la produzione si attesta al di sotto dei livelli pre-crisi, del 5% in Irlanda, del 6% in Spagna, dell'8% in Italia e Portogallo e del 23% in Grecia, con flessioni analoghe per i salari reali. I tassi di disoccupazione ufficiali sono molto alti in tutti questi paesi, arrivando a più del 25% in Spagna e Grecia, dove la disoccupazione giovanile supera il 55%.

Tra i paesi più piccoli della nuova area euro, Cipro è stato costretto a chiedere alla UE sostegno finanziario a marzo 2013, a causa della crisi del suo sistema

1 Il tasso ufficiale tedesco non dà conto dell'emergere, negli ultimi dieci anni, di un settore a bassa retribuzione, ora valutato a poco più del 20% della forza lavoro, e dei molti lavoratori che riescono a trovare solo lavori part-time.

bancario fortemente sovradimensionato e, in seguito all'imposizione di condizioni severe, la produzione e i salari reali si sono ridotti del 9% durante l'anno, con un forte aumento della disoccupazione. La Slovenia, che pure ha affrontato una grave crisi bancaria nel 2013, ha introdotto pesanti tagli alla spesa pubblica, con un conseguente ulteriore calo della produzione nel 2013, che ha portato la riduzione complessiva del PIL dall'inizio della crisi al 10%.

Nei paesi fuori dalla zona euro dell'Europa dell'Est, la maggioranza delle economie ha registrato nel 2013 livelli di crescita positivi, anche se ovunque la produzione è ancora al di sotto dei livelli del 2008, tranne che in Polonia. La disoccupazione si attesta intorno alla media UE e, nonostante i salari reali abbiano iniziato a recuperare nel 2013, rimangono del 10-15% sotto il livello pre-crisi nella metà dei paesi di questo gruppo. I paesi del Nord Europa al di fuori dell'euro hanno rilevato nel 2013 una certa crescita e un tasso di disoccupazione al di sotto della media, ma solo la Svezia ha toccato livelli di produzione e salari reali superiori a quelli precedenti alla crisi.

La Commissione Europea e il Fondo Monetario Internazionale prevedono per il 2014 una ripresa della crescita economica nell'UE, ma si prevede che essa sarà debole e la disoccupazione non diminuirà in modo significativo. I paesi della zona euro più colpiti dalla crisi mostrano livelli di debito pubblico straordinariamente elevati, che rappresenteranno una grave peso per la ripresa². Di conseguenza, la prospettiva per molte economie europee vede, al massimo, un periodo prolungato di bassa crescita e alta disoccupazione, con i paesi più colpiti, come Grecia e Cipro, che dovranno fronteggiare un futuro particolarmente tetro.

I forti disavanzi delle partite correnti, che hanno giocato un ruolo importante nel provocare la crisi nell'area euro, sono stati ampiamente ridotti nel 2013.³ I deficit di Grecia e Portogallo sono stati virtualmente eliminati, mentre Italia e Spagna sono arrivate a conseguire un surplus. Tuttavia, con la parziale eccezione del Portogallo, questo è frutto principalmente del declino delle importazioni, associato alla ripida caduta della produzione, piuttosto che della ripresa delle esportazioni. Al contrario, in Germania la crescita economica è stata ancora fortemente spinta dalle esportazioni e il paese ha continuato a generare un largo

2 Stando ai dati OCSE di giugno 2013, il debito pubblico (nella definizione OCSE) ammontava al 97,8% del PIL in Spagna, 129,3% in Irlanda, 142,8% in Portogallo, 143,6% in Italia e 183,7% in Grecia (OCSE, base dati dell'Economic Outlook, No. 93).

3 AMECO, Balance of current account with the rest of the world, maggio 2013.

**INDICATORI DEL PRODOTTO, DELLA DISOCCUPAZIONE
E DEL SALARIO REALE NELLA UE**

Tabella 1.1

	PIL tasso di crescita % 2012-13	PIL rispetto al picco% 2013	DISOCCUPAZIONE tasso % luglio 2013	DISOCCUPAZIONE GIOVANILE tasso % luglio 2013	SALARIO REALE tasso di crescita % 2012-13	SALARIO REALE rispetto al picco% 2012-2013
Area Euro (17)	-0,4	-1,9	12,0	23,8	0,3	-0,7
EU (28)	-0,1	-1,5	10,9	23,4	0,2	-0,4
Area euro centro						
Austria	0,6	2,3	4,8	9,1	-0,2	-1,9
Belgio	0,0	1,1	8,7	23,7	1,0	1,0
Finlandia	0,3	-2,8	8,3	20,0	1,3	1,4
Francia	-0,1	0,5	11,0	25,8	-0,3	0,5
Germania	0,4	2,9	5,2	7,8	0,8	2,5
Lussemburgo	0,8	0,8	5,9	18,2	0,5	-1,0
Paesi Bassi	-0,8	-2,8	7,0	11,5	-0,8	-2,3
Area euro periferia						
Grecia	-4,2	-23,4	27,6	57,3	-6,2	-22,1
Irlanda	1,1	-5,0	13,7	28,5	-1,0	-3,5
Italia	-1,3	-8,1	12,1	39,7	-0,4	-3,6
Portogallo	-2,3	-7,9	16,6	37,3	2,6	-6,4
Spagna	-1,5	-6,4	26,3	55,9	-0,3	-6,9
Paesi di nuova entrata						
Cipro	-8,7	-10,9	16,4	38,6	-8,3	-9,1
Estonia	3,0	-1,9	7,9	15,7	2,3	-2,4
Malta	1,4	4,6	6,4	13,4	0,0	-1,8
Slovacchia	1,0	5,5	14,1	32,6	-0,2	-4,4
Slovenia	-2,0	-1,1	10,4	25,0	-1,9	-4,2
Paesi non-euro Nord-Europa						
Danimarca	0,7	-3,6	6,9	12,0	-0,1	-2,2
Svezia	1,5	6,6	7,8	23,0	1,9	3,0
Regno Unito	0,6	-1,9	7,6	20,9	0,6	-3,2
Paesi non-euro Est-Europa						
Bulgaria	0,9	-1,7	12,9	28,8	1,8	7,8
Croazia	-1,0	-11,8	16,9	52,0	0,9	1,2
Repubblica Ceca	-0,4	-2,1	6,9	18,6	-0,4	1,3
Ungheria	0,2	-5,4	10,2	27,7	-3,1	-13,7
Lettonia	3,8	-8,8	11,4	19,7	1,2	-8,9
Lituania	3,1	-2,1	12,2	23,1	2,1	-14,8
Polonia	1,1	13,6	10,4	26,2	1,2	-0,1
Romania	1,6	-3,5	7,5	23,2	1,7	-11,8

FONTE: PIL e disoccupazione: Eurostat (ottobre 2013); Salari reali: Ameco (maggio 2013). Si considera come picco il valore più alto raggiunto in un anno successivo al 2007

surplus delle partite correnti, attorno ai €170 miliardi nel 2013 (il 6,3% del PIL), di cui circa la metà relativi a commercio extra-UE. L'Unione Europea nel suo complesso dovrebbe arrivare a un surplus al di sopra dei €200 miliardi nel 2013 (1,6% del PIL), approssimativamente il doppio del 2012. Questo segna una rottura netta con gli anni precedenti, quando le partite correnti della UE erano all'incirca in pareggio. Tutto ciò è spiegato in parte dalle economie di Germania, Paesi Bassi e Svezia, fortemente sostenute dalle esportazioni, ma anche dalla forte depressione della domanda interna in gran parte d'Europa.

Nel settore finanziario, l'acuta crisi che si è sviluppata nell'area euro nel 2012 è stata arginata nel 2013 principalmente attraverso gli effetti del programma di Outright Monetary Transactions (Operazioni Monetarie Definitive) da parte della Banca Centrale Europea (BCE). Annunciato a settembre 2012, il programma prevede l'acquisto in quantità illimitata dei bond di qualsiasi stato minacciato dalla speculazione all'interno dell'area euro. Anche se la BCE non è ancora realmente intervenuta, la sua dichiarata disponibilità in tal senso ha portato, nella prima metà del 2013, a una forte riduzione dei tassi d'interesse dei titoli di tutti gli stati periferici dell'area euro, nonostante essi rimangano ancora superiori ai tassi di Germania e Francia.⁴

La situazione finanziaria, tuttavia, si è mantenuta estremamente fragile. Gli acquisti esteri di titoli di stato sono diminuiti e si è verificata una notevole frammentazione secondo i confini nazionali dei mercati finanziari dell'area euro. In molti paesi della periferia europea, in particolare Italia e Spagna, i nuovi titoli di stato emessi sono stati sottoscritti per la maggior parte dallo stesso sistema bancario nazionale. Nel caso in cui le banche siano ancora costrette nel prossimo futuro a rivolgersi per supporto all'operatore pubblico, come verosimile in alcuni paesi, ciò aumenterà di molto la probabilità di una pericolosa interazione tra crisi bancaria e crisi del debito pubblico. Nel frattempo, le banche in Europa continuano a essere vincolate dall'ampia presenza nei propri portafogli di prestiti incagliati o in sofferenza, stimati in almeno mille miliardi di euro.⁵ Secondo la Banca dei Regolamenti Internazionali, le banche hanno continuato a

4 Il rendimento dei bond greci, che si attestava al 29,2% all'inizio del 2012, è sceso al 9,1% a maggio 2013; quello portoghese è diminuito dal 13,8% al 5,5%; i tassi di Spagna e Italia, che si avvicinavano al livello critico del 7%, si sono ridotti attorno al 4% (Eurostat).

5 Secondo PwC, la Germania deteneva la maggiore quantità di debiti "non performanti" nel 2012 (€179 mld), seguita da Regno Unito (€164 mld), Spagna (€167 mld), Irlanda (€135 mld), Italia (€125 mld), Francia (€125 mld), Paesi Bassi (€57 mld) e Grecia (€56 mld). (PwC, European Portfolio Advisory Group, Market Update, ottobre 2013).

ridurre i loro prestiti durante il 2013 non solo nell'area euro, ma anche nell'Europa dell'est, dove la gran parte del sistema bancario è proprietà di istituzioni che risiedono in Europa occidentale.⁶

Le condizioni finanziarie in Europa sono anche state influenzate dagli sviluppi negli Stati Uniti. A maggio 2013, la Federal Reserve ha annunciato che stava prendendo in considerazione il 'tapering', (ovvero la progressiva riduzione fino a conclusione) del proprio vasto programma d'acquisto di titoli, conosciuto ufficialmente come *quantitative easing*, volto all'allentamento delle condizioni monetarie. La notizia ha provocato una reazione immediata sui mercati finanziari, e i tassi di interesse americani di lungo termine, che erano eccezionalmente bassi, hanno iniziato a risalire. Tutto ciò ha avuto un impatto sui tassi di lungo termine anche in Europa. Il tasso dei titoli tedeschi è aumentato da un minimo storico di 1,2% di aprile all'1,9% a settembre, e i tassi degli altri paesi dell'area euro sono cresciuti a loro volta.

Coll'attenuarsi, nel 2013, delle tensioni finanziarie nell'area euro, si sono anche allontanate le prospettive che la Grecia o la Spagna potessero lasciare l'unione monetaria, anche se Cipro, quando è esplosa la crisi bancaria in tale paese, sembra sia stato concretamente minacciato di esclusione dall'euro nel caso in cui non avesse ceduto alle condizioni UE. Ma l'impatto delle aspre condizioni imposte ai paesi periferici, insieme alle severe regole di bilancio imposte a tutti i paesi dell'area euro, ha portato a un'evidente crescita del malcontento sociale verso il progetto di integrazione monetaria. Tutto ciò ha portato al punto in cui anche alcuni economisti progressisti, che un tempo sostenevano il progetto, ora si chiedono se, alle condizioni attuali, sia tollerabile continuare a far parte dell'unione monetaria.⁷

1.2 Le politiche europee sono un fondamentale ostacolo per la ripresa

La contrazione delle economie dell'area euro a seguito della crisi del debito del 2010 è principalmente dovuta alle politiche fiscali fortemente restrittive imposte dall'Unione Europea agli stati membri. Tali politiche sono state promosse in

6 Bank for International Settlements, BIS Quarterly Review, Giugno 2013, pp. 15-19.

7 Vedi, per esempio, Jacques Mazier e Pascal Petit, 'In search of sustainable paths for the eurozone in the troubled post-2008 world', Cambridge Journal of Economics, 2013, Vol. 37, pp. 513-532.

particolare dai governi della Germania e di un piccolo gruppo di paesi nordici, fra cui Paesi Bassi e Finlandia, ma, in seguito alle azioni della Commissione Europea, molti governi nazionali sono stati costretti a implementare tagli alla spesa pubblica per i quali non sarebbero stati in grado di assicurare sostegno politico in patria. Ogni speranza che il governo di Hollande in Francia potesse guidare un blocco d'opposizione con Spagna e Italia è risultata vana.

All'indomani della crisi del 2007-2008, i deficit fiscali sono cresciuti in tutta l'Unione Europea in seguito a tre fattori principali: i forti esborsi per salvare le banche, l'aumento della spesa pubblica per contrastare il brusco calo nella produzione e il forte calo delle entrate fiscali. In particolare, forti tagli al bilancio sono stati imposti ai paesi dell'area euro periferica, come condizione associata ai pacchetti di salvataggio della UE – denaro che è stato usato in larga parte per pagare interessi su debiti detenuti da banche del nord Europa. Ma anche altri stati membri sono stati costretti a tagliare la spesa a causa delle nuove e più restrittive regole di bilancio europee (vedi capitolo 3).

La diffusa contrazione dell'attività economica a seguito dei tagli di bilancio ha portato a riduzioni del gettito fiscale, rendendo ai paesi ancora più difficile raggiungere gli obiettivi di deficit. Con la crescente resistenza politica a ulteriori tagli in molti stati membri, nell'aprile 2013 anche il presidente della Commissione Europea, José Manuel Barroso, avvertiva che l'austerità si stava avvicinando al suo limite politico. Alquanto inaspettatamente, e col disappunto del commissario europeo per l'economia e la finanza, la valutazione dello stesso Fondo Monetario Internazionale sul prestito congiunto FMI-UE concesso alla Grecia ha concluso che erano stati gravemente sottovalutati gli effetti negativi che tali condizioni avrebbero avuto sull'economia del paese.⁸

In sostanza, i paesi non sono stati spesso in grado di raggiungere gli obiettivi di riduzione dei loro deficit. Nell'aprile del 2013, è stato necessario concedere delle proroghe a Grecia e Portogallo, a maggio anche a Spagna, Francia, Paesi Bassi e Belgio. Ma non è cambiato l'impegno primario delle autorità europee a imporre una regolazione basata sul consolidamento fiscale; il nuovo capo dei ministri finanziari dell'eurogruppo, il ministro olandese Jeroen Dijsselbloem, ha sostenuto che in futuro debba soltanto essere concesso più tempo ai paesi per

8 Fondo Monetario Internazionale, 'Greece: Ex post analysis of exceptional access under the 2010 Stand-By arrangement', IMF Country Report 13/156, giugno 2013.

raggiungere gli obiettivi di deficit, sotto condizione che attuino quanto richiesto dalla UE.⁹

L'enfasi sui vincoli finanziari ha portato anche al primo taglio della storia al bilancio della stessa Unione Europea. Su insistenza dei falchi della spesa guidati dal Regno Unito e dalla Germania, nel Consiglio Europeo del febbraio 2013 i capi di governo hanno stabilito che il Piano Finanziario Pluriennale della UE per i sette anni dal 2014 al 2020 deve essere ridotto da €1,033 miliardi, come proposto dalla Commissione, a €960 miliardi. Le principali riduzioni toccheranno i progetti infrastrutturali, che avevano lo scopo di stimolare la crescita. Il vertice europeo di giugno 2013 ha stabilito che sarebbero stati destinati €6 miliardi alla lotta contro l'elevatissimo livello di disoccupazione giovanile, ma questo ha comportato una mera redistribuzione di fondi esistenti, non risorse aggiuntive.

Come già evidenziato, da quando è stato lanciato nel 2012 e anche per tutto il 2013, il programma di "Operazioni Monetarie Definitive" (*Outright Monetary Transactions*) della BCE ha giocato un ruolo chiave nello stabilizzare i mercati dei titoli di stato. Tuttavia, la proposta concordata a giugno 2012 di rompere il legame vizioso tra crisi bancaria e crisi del debito pubblico, permettendo alle banche di ricapitalizzarsi indebitandosi direttamente con il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), è stata effettivamente abbandonata a gennaio 2013. La Germania e alcuni altri paesi hanno spinto con successo per stabilire come condizione che i governi nazionali contribuiscano assieme al MES, oppure garantiscano il MES contro eventuali perdite; questi paesi hanno anche stabilito che il sostegno del MES alle banche sarà limitato a un massimo di €60 miliardi.

La BCE ha ridotto il suo principale tasso per le operazioni di rifinanziamento, dallo 0,75% allo 0,5% a maggio 2013 e allo 0,25% in ottobre 2013, anche se, come successo in precedenza, i due membri tedeschi della comitato di politica monetaria si sono opposti in ambedue i casi. Ciononostante, l'area euro si trova ad affrontare una forte pressione deflazionistica. a ottobre 2013, il tasso annuale di inflazione nell'area euro è sceso allo 0,7%, molto al di sotto dell'obiettivo ufficiale fissato al 2%. I prestiti bancari sono in caduta, e lo stesso FMI ha sollecitato la BCE a considerare un ulteriore taglio dei tassi d'interesse.¹⁰ Sostanzialmente,

⁹ Eurozone budget leniency criticised', Financial Times, 29 ottobre 2013.

¹⁰ International Monetary Fund, World Economic Outlook, October 2013, p. 20.

anche se la BCE, alla fine del 2011 e all'inizio del 2012, ha fornito alle banche €1 miliardo di prestiti a tre anni a basso interesse senza alcuna condizione, essa è ancora vincolata dal divieto, fortemente conservativo, di prestare denaro direttamente ai governi – elemento che ha invece giocato un ruolo rilevante nel promuovere la ripresa economica negli Stati Uniti e nel Regno Unito.

Data la rigida adesione dell'UE ai principi neoclassici secondo i quali il bilancio del governo deve essere in pareggio e la politica economica deve concentrarsi esclusivamente sulla stabilità dei prezzi, è sui salari che si scarica l'intero peso dell'aggiustamento. Sotto la pressione di un'alta disoccupazione, i costi salariali unitari sono diminuiti in alcuni paesi, soprattutto in Grecia e in Irlanda. Mentre la cosiddetta flessibilità salariale è fortemente promossa dai governanti europei e accolta con favore da molti datori di lavoro, essa è un ulteriore nutrimento per le forze della deflazione che già pervadono la maggior parte dell'Europa.

1.3 Per la piena occupazione con un lavoro dignitoso

L'introduzione dell'euro e la creazione di uno spazio monetario comune in Europa offrono la possibilità di stabilire un maggior controllo democratico sulla politica economica e di contrastare il dominio dei giganti del credito e delle multinazionali che sono arrivate a dominare i mercati finanziari privati. Il problema fondamentale non sta nell'esistenza di un'unica politica monetaria tra paesi per molti aspetti parecchio diversi, quanto nell'approccio profondamente conservatore della BCE alla politica monetaria e nella completa assenza di una prospettiva europea volta a promuovere politiche attive, di bilancio, salariali e industriali.

La politica di bilancio è stata dominata dall'erronea convinzione che in assenza di un deficit il sistema del mercato si sarebbe regolato da solo per creare crescita e occupazione. Invece che sui tagli alla spesa, l'attenzione delle politiche governative dovrebbe invece orientarsi a promuovere attivamente l'occupazione in quei lavori auspicabili dal punto di vista sociale e ambientale che l'Organizzazione Internazionale del Lavoro descrive come lavoro dignitoso. Al fine di perseguire tutto ciò, i governi dell'area euro dovrebbero essere svincolati dai limiti fortemente restrittivi imposti dal Fiscal Compact. La spinta ai tagli alla

spesa pubblica, col loro impatto socialmente ed economicamente regressivo, dovrebbe essere interrotta e potenziata invece l'offerta di un'educazione e una sanità pubbliche di alto livello. I livelli superiori di spesa pubblica dovrebbero essere finanziati capovolgendo il trend di ripetuti tagli alle imposte perseguiti in tutta Europa negli ultimi 20 anni.¹¹

Dovrebbero essere poi ridotti gli squilibri delle partite correnti intra-europee, specialmente fra i paesi dell'area euro. L'attuale riduzione dei deficit è un risultato temporaneo della contrazione del prodotto, piuttosto che di uno spostamento durevole verso rapporti più equilibrati. Come parte dello spostamento verso un bilanciamento delle partite correnti, la pressione alla correzione non dovrebbe essere rivolgersi solo ai paesi con un deficit, come succede attualmente. Al contrario, anche i paesi con un surplus dovrebbero essere costretti all'aggiustamento, mediante l'adozione di politiche macroeconomiche più espansionistiche.¹²

Il bilancio della UE non dovrebbe essere ridotto, come pianificato attualmente, ma piuttosto aumentato, di modo da dare efficacia a una politica di bilancio comunitaria integrata con la politica monetaria comune. Per avere un impatto significativo sui livelli produzione e occupazione in Europa, il bilancio UE dovrebbe arrivare dal livello attuale, attorno all'1% del PIL della UE, ad almeno il 5%.

Il finanziamento dei deficit pubblici nell'area euro dovrebbe essere responsabilità condivisa attraverso la creazione di Eurobond congiuntamente emessi. Attualmente, ogni governo nazionale si confronta con l'euro come se fosse una valuta estera sulla quale non esercita alcuna sovranità. Questo segna una grave regressione rispetto all'esperienza del periodo successivo alla seconda guerra mondiale, quando i governi hanno sperimentato una maggiore autonomia nel gestire le economie nazionali. Gli Eurobond congiuntamente emessi elimineranno la possibilità degli investitori finanziari di speculare contro i titoli di uno stato più debole, cosa che in passato ha fatto salire i tassi di interesse di tali paesi a livelli proibitivi e li ha costretti a chiedere supporto alla UE. Allo stesso tempo

¹¹ Questo punto sarà analizzato più in dettaglio nel capitolo 4.

¹² A novembre 2013 la Commissione Europea ha annunciato l'intenzione di approfondire il tema del surplus delle partite correnti della Germania, nel contesto dell'analisi degli squilibri macroeconomici, ma vi è una limitata aspettativa che questo potrà avere concreti effetti. [Nel marzo 2014 la Commissione Europea ha formalmente concluso che tale surplus rappresenta sì uno squilibrio, ma non eccessivo e dunque non vi è necessità secondo i trattati di intraprendere politiche economiche volte al suo superamento].

questo meccanismo ha generato grandi flussi di capitali dai paesi dell'area euro periferica a quelli del nucleo centrale, in particolare la Germania, che per questo hanno beneficiato di tassi d'interesse a lungo termine ai minimi storici.

Il debito pubblico esistente in diversi stati membri è insostenibilmente alto; agisce come un freno insormontabile allo sviluppo economico e non potrà, in ogni caso, mai essere interamente ripagato. Al fine di alleggerire i paesi vincolati da livelli eccezionalmente alti di debito pubblico, una revisione del debito – come sperimentato in Ecuador – sarebbe in grado di determinare quali debiti di un determinato paese sono legittimi e quali devono essere cancellati.

La politica monetaria della Banca Centrale Europea deve essere portata sotto il controllo democratico e integrata nell'elaborazione delle politiche della UE. Attualmente, la rinomata indipendenza della BCE si concretizza nei confronti dei governi, ma non nei confronti delle istituzioni finanziarie private, con le quali la BCE interagisce quotidianamente e la cui sopravvivenza ha interiorizzato come propria massima priorità nelle fasi più critiche della crisi finanziaria. Al posto dell'ossessione verso la stabilità dei prezzi, la politica della BCE dovrebbe essere indirizzata verso l'assicurare un'adeguata offerta di credito a bassi tassi d'interesse per sostenere gli investimenti e l'occupazione.

Nel campo della politica salariale e occupazionale, in molti paesi l'incresante pressione negativa sui salari dovrebbe essere sostituita da una politica che incoraggi la diffusione della contrattazione collettiva. Dovrebbe essere colmato il divario tra la crescita della produttività del lavoro e la crescita del reddito reale che si è verificato in molti paesi europei dagli anni '80 (la Francia rappresentando una delle poche eccezioni da questo punto di vista). Un ordinato aumento dei salari può contribuire a superare la debolezza della domanda interna in Europa, oltre a promuovere una maggiore giustizia sociale. In particolare, deve essere contrastata la crescita sempre più diffusa di lavori precari e a bassa retribuzione. Al fine di combattere la disoccupazione, ma allo stesso modo per facilitare lo spostamento verso uno stile di vita non dominato dal lavoro salariato e dove l'assistenza all'infanzia sia condivisa più equamente tra uomo e donna, la settimana lavorativa normale dovrebbe essere inizialmente ridotta a parità di salario, fino a raggiungere l'obiettivo delle 30 ore a settimana.

2. Finanza e banche

2.1 La crisi finanziaria irrisolta

Cinque anni dopo la bancarotta di Lehman Brothers, la crisi finanziaria nella UE rimane irrisolta. Il sistema bancario è ancora fragile nonostante l'enorme quantità di liquidità fornita dalla BCE. Le banche europee continuano a essere sottocapitalizzate. La situazione del settore bancario è molto critica in alcuni paesi, soprattutto in Spagna.

Il progetto di unione bancaria: una nuova corsa frettolosa?

A metà del 2012, al picco della crisi dell'area euro, con i dubbi sulla robustezza delle banche spagnole e la paura che la Grecia e la Spagna potessero uscire dall'area euro, è venuta dalla Commissione la proposta di un'unione bancaria, come nuovo progetto europeo in grado di contribuire a risolvere la crisi.

La proposta di unione bancaria prevede tre pilastri:

- Il Meccanismo Unico di Vigilanza (*Single Supervisory Mechanism, SSM*) conferisce alla BCE la responsabilità di supervisionare le più grandi e importanti banche europee e diventerà effettivo a novembre 2014. Le argomentazioni portate a favore di tale supervisore sono le stesse usate per l'istituzione di una banca centrale indipendente. Le banche, come la moneta, dovrebbero sfuggire al dominio nazionale e politico ed essere affidate a esperti europei. La realizzazione dell'unione bancaria permetterà al Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) di ricapitalizzare direttamente le banche, rompendo così il circolo vizioso tra banche e debito pubblico. Verranno creati, all'interno della BCE, un Consiglio di Vigilanza e un insieme di servizi indipendenti, per evitare il conflitto tra vigilanza bancaria e obiettivi di politica monetaria.
- Il Meccanismo Unico di Risoluzione (*Single Resolution Mechanism, SRM*) è stato proposto a giugno 2012 dalla Commissione Europea e approvato dal Consiglio a giugno 2013, necessitando ancora dell'approvazione del Parlamento Europeo. Il sistema è composto da cinque pilastri. Le banche dovrebbero definire preventivamente un insieme di strategie da attuare in caso di crisi per una

ripresa, o addirittura per la chiusura delle proprie attività. Le autorità bancarie europee devono avere il potere di intervenire per attuare piani di recupero e per sostituire i manager bancari nel caso in cui una banca non dovesse soddisfare i requisiti patrimoniali minimi. Le autorità nazionali dell'SRM saranno in grado di prendere controllo di una banca in difficoltà, e di usare strumenti di terminazione, come il trasferimento delle attività, la creazione di una "bad-bank", un salvataggio nel quale le perdite siano sostenute in primo luogo dagli azionisti, poi dalle obbligazioni subordinate e a seguire dalle obbligazioni di categorie maggiori e dai depositi superiori a €100.000. Le banche sarebbero tenute a mantenere sufficienti fondi propri e a esprimere le passività ammissibili come percentuale delle passività totali dell'istituto. Gli stati membri dovranno istituire un fondo di risoluzione, che deve raggiungere lo 0,8% dei depositi coperti. Così, in linea di principio, i contribuenti non dovranno pagare per le banche insolventi. A luglio 2013, la Commissione ha proposto un'ulteriore centralizzazione dello SRM attraverso la creazione di un Comitato Unico di Risoluzione (*Single Resolution Board, SRB*).

- Un Sistema di Garanzia dei Depositi Europei (*European Deposit Guarantee Scheme, EDGS*) dovrebbe fornire una garanzia per i depositi fino a €100.000. La crisi ha palesato la contraddizione tra la struttura internazionale delle banche e la natura nazionale delle garanzie dei depositi. Questo problema è stato particolarmente grave per paesi come Irlanda o Cipro, dove i sistemi bancari erano molto sovradimensionati. Vi sono due modi per affrontare il problema: stabilire un sistema comune di garanzia dei depositi a livello europeo, oppure imporre dei limiti alle dimensioni del settore bancario di ogni paese. La Commissione ha preferito la prima soluzione.

La crisi bancaria di Cipro

A marzo 2013, la bancarotta e il salvataggio delle banche a Cipro ha portato a decisioni confuse da parte delle autorità europee. Cipro è un paradiso fiscale con un settore bancario largamente sovradimensionato, che serviva come una grande macchina per il riciclaggio di denaro per l'oligarchia russa. Inizialmente fu proposto il salvataggio a spese degli stessi investitori e di far valere le ulteriori perdite su tutti i correntisti, senza trattative e scappatoie. Tuttavia, la decisione di penalizzare i depositi delle persone comuni, fra cui molti risparmiatori greci

che avevano trasferito i loro soldi a Cipro, fu ampiamente criticata. All'inizio le autorità europee proposero che i correntisti al disotto dei €100.000 si sarebbero fatti carico del 6,75% di perdite, mentre quelli con depositi superiori a €100.000 avrebbero dovuto accollarsi una perdita del 9%. Questo, tuttavia, rischiava di distruggere la fiducia nel sistema bancario in tutta Europa, dato che veniva meno il rispetto del principio di garanzia dei depositi inferiori a €100.000. Per evitare questo, il parlamento cipriota respinse le proposte della Troika e i depositi inferiori ai €100.000 furono successivamente esclusi dal pacchetto.

L'accordo di libero scambio fra UE e Stati Uniti: una minaccia per la stabilità finanziaria

Le negoziazioni bilaterali per un accordo di libero scambio e investimento tra UE e Stati Uniti (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP) sono iniziate a giugno 2013. La liberalizzazione dei servizi finanziari, che è parte delle negoziazioni, potrebbe avere conseguenze pericolose per la regolamentazione finanziaria, la riscossione delle imposte e la lotta contro i flussi finanziari illeciti. Le proposte conferirebbero maggiori diritti e protezione all'industria finanziaria, indebolendo la protezione della stabilità finanziaria e dei consumatori. È probabile che le negoziazioni porteranno alla fine all'adozione di una regolamentazione finanziaria corrispondente alla minima comune ai paesi. Una questione particolarmente controversa è la proposta di concedere ampi diritti di protezione agli investitori finanziari. Questo permetterebbe loro di anticipare una richiesta di risarcimento al meccanismo di concordato legale per danni ai loro interessi (per una discussione completa del TTIP, vedi capitolo 7).

2.2 Le riforme non modificano il paradigma dominante della finanza

Vi è una lunga lista di proposte politiche sulle quali devono essere fatte delle scelte. Tuttavia, la velocità con cui i governi della UE hanno imposto le misure di austerità per tranquillizzare i mercati finanziari è in netto contrasto con la lentezza con cui stanno procedendo le importanti riforme finanziarie.

Il Rapporto Liikanen sulla regolamentazione bancaria: la protezione del sistema bancario universale

Il Rapporto Liikanen pubblicato a ottobre 2012 su richiesta di Michel Barnier, il Commissario per il Mercato Interno, affronta la questione delle banche troppo grandi per fallire (*too big too fail*). Le 15 maggiori banche europee, classificate dal Financial Stability Board come Istituzioni Finanziarie Sistematicamente Rilevanti (IFSR), detengono titoli pari al 160% del PIL dell'Unione Europea. La questione non sta solo nell'immensa dimensione delle banche, ma anche nell'interconnessione e nella complessità delle banche e dei conglomerati finanziari, assieme ai loro modelli di impresa. Lo scopo generale del Rapporto Liikanen è di far diventare le banche commerciali più sicure e di ridurre la possibilità di contagio. La proposta principale è la separazione obbligatoria delle attività commerciali più rischiose in un'entità giuridicamente distinta, come una società d'investimento, pur ricompresa nel perimetro della stessa banca universale. Il Rapporto si attiene alla tradizione europea di banca universale e non trae le più ovvie conclusioni dalla sua analisi: dividere le grandi banche in entità più piccole in modo che un eventuale fallimento non influenzi l'intero settore e, conseguentemente, l'economia. Fallisce anche nel riconoscere che lo US Glass-Steagall Act del 1933, che imponeva una rigida separazione tra banche di deposito e banche d'investimento, sia stato un pilastro fondamentale della stabilità finanziaria degli Stati Uniti per più di 60 anni. Tuttavia, nonostante il loro campo d'applicazione limitato, le riforme proposte dal Rapporto Liikanen sono state ritardate e bloccate dall'industria finanziaria. Alcuni governi nazionali – soprattutto i governi francese e tedesco – hanno adottato proprie riforme bancarie di contenuto ancora più modesto rispetto alle proposte contenute nel Rapporto. Tali riforme nazionali minimaliste, realizzate sotto l'influenza di una forte attività di lobbying da parte del settore bancario, renderanno ancora più difficile la realizzazione di una riforma bancaria incisiva a livello europeo.

Svantaggi dell'unione bancaria

L'unione bancaria è un nuovo passo verso un federalismo caratterizzato da una forte centralizzazione e una depoliticizzazione dell'Europa, con un trasferimento di competenze dagli stati membri alle autorità europee. Essa non potrà compensare i principali svantaggi dell'unione monetaria: l'assenza di un "prestatore di ultima istanza", che consente ai mercati finanziari di speculare sulla possibile bancarotta degli stati; l'assenza di un meccanismo che assicuri soli-

darietà, controllo e coordinamento, che ha portato all'insicurezza della moneta unica; l'incapacità di realizzare una valida strategia di uscita dalla crisi, che ha portato molti paesi a una profonda e continua recessione, ulteriormente indebolendo i loro sistemi bancari.

In teoria, sarebbe certamente più semplice e più legittimo salvare le banche sotto un'unica supervisione. Ma tale prospettiva non è direttamente utile nell'attuale crisi, dove il problema è di aiutare sistemi bancari già in difficoltà in Spagna, Cipro, Irlanda e Slovenia.

In base alle attuali proposte, i governi perderanno la loro capacità di influenzare la distribuzione di credito da parte delle banche. Questo è considerato desiderabile da alcuni ("nessuna influenza politica sulla fornitura di credito") ma significherà che i governi nazionali perderanno uno strumento estremamente rilevante di politica industriale, che può essere utilizzato, per esempio, a sostegno delle piccole e medie imprese, o per promuovere la transizione ecologica.

Le banche sono incoraggiate a diversificarsi a livello internazionale per ridurre il loro rischio. Ma la crisi ha mostrato i pericoli della diversificazione quando le banche si avventurano nei mercati stranieri. Le autorità locali, regionali e anche nazionali non avranno più banche dedicate.

Il progetto SRM (come detto, acronimo di *Single Resolution Mechanism*) priva le autorità nazionali di ogni potere. Sarebbero tenute a obbedire alle istruzioni del Comitato Unico di Risoluzione (*Single Resolution Board*, SRB), sulla base del fatto che le perdite di una banca sarebbero sostenute da tutti i paesi appartenenti all'unione bancaria. Secondo il progetto, la Commissione e il SRB sarebbero in grado di imporre un piano di chiusura a una banca senza l'approvazione del rispettivo governo nazionale. Tale prospettiva, che comporta un passo importante verso il federalismo europeo, non è stata accettata neanche dal governo tedesco che pure, in passato, si è schierato a favore delle riforme costituzionali che hanno portato a una maggiore unione politica.

Non è poi certo che il SRM possa prevenire il bisogno di intervento a spese dei contribuenti, se le banche rimarranno fortemente interconnesse e di dimensioni enormi. Se una banca sistemica si trova in difficoltà finanziarie, sarà difficile trasferire le perdite su altre istituzioni di credito senza che ciò produca effetti di contagio. L'alternativa sarebbe di ridurre prima di tutto la dimensione delle banche e di imporre loro una rigida separazione tra attività finanziarie e creditizie.

La tassa sulle transazioni finanziarie fermata dalle lobby

A febbraio 2013, la Commissione Europea (CE) ha pubblicato una nuova bozza di direttiva sulla Tassa sulle Transazioni Finanziarie (TTF). Mentre la prima versione della direttiva pubblicata a settembre 2011 era rivolta ai 27 paesi membri dell'Unione, la seconda bozza è ora negoziata all'interno di un quadro di cooperazione rafforzata, ovvero una coalizione di nazioni volenterose formata da appena undici stati membri. Questa nuova bozza di direttiva contiene due caratteristiche interessanti. In primo luogo, la CE ha proposto un nuovo approccio per contrastare l'evasione fiscale, il cosiddetto AAA (*All instruments, All markets, All actors*), approccio che applica l'imposta agli enti residenti negli stati membri partecipanti e agli strumenti emessi in quegli stati anche quando scambiati al di fuori dell'area TTF. In secondo luogo, viene proposto di includere nella tassazione anche le attività di *repo* (*repurchase agreement*), un mercato sistemico precedentemente ignorato dalle proposte di regolamentazione. L'industria finanziaria si è fortemente mobilitata contro questa nuova bozza, più radicale della prima. Alcuni governi, specialmente la Gran Bretagna, hanno anche minacciato di percorrere vie legali contro la proposta di direttiva nel caso in cui l'interesse della loro industria finanziaria venisse leso. Anche il governo francese ha sollevato nuove obiezioni, affermando che i suoi mercati obbligazionari avrebbero perso liquidità. Una TTF potrebbe dare un rilevante contributo sia nella riduzione dei deficit dei governi che nel limitare la speculazione sui mercati finanziari, ma finora non è stato raggiunto un accordo definitivo.

2.3 Proposte politiche alternative per mettere la finanza al servizio della società

Riforme bancarie: una proposta alternativa

L'area euro necessita di un sistema bancario forte, in grado di finanziare la ripresa economica. Tuttavia l'Europa deve fare una chiara scelta fra due alternative. La prima opzione, finora perseguita, prevede una diretta competizione tra tutte le banche dell'area euro. Questo implica rompere i collegamenti fra i debitori di un paese (il governo, le autorità locali, le aziende e le famiglie) e le banche nazionali. Da questo punto di vista, le banche dovrebbero essere in grado di intervenire liberamente sui mercati finanziari e di fornire complessi strumenti di investimento e copertura. Ma questo comporta dei rischi. Il primo è che le banche potrebbero

preferire concentrarsi sulle attività finanziarie, se più redditizie, piuttosto che sull'erogazione del credito. Il secondo rischio è che le banche potrebbero ridurre l'offerta di credito, dovendo soddisfare coefficienti patrimoniali più elevati e come risultato dei maggiori rischi per i loro creditori nel caso in cui una banca incorresse in difficoltà. Il terzo rischio è che, a seguito dell'interconnessione fra banche e mercati finanziari, l'instabilità di questi ultimi può sempre diffondersi all'economia reale.

Nella seconda opzione, che noi sosteniamo, le istituzioni europee dovrebbero adoperarsi col chiaro obiettivo di ridurre il peso della finanza nell'economia. Le attività speculative dovrebbero essere proibite al sistema bancario; tali attività dovrebbero essere limitate a istituzioni specializzate, senza garanzie pubbliche. I loro costi di finanziamento sarebbero conseguentemente elevati, il che ridurrebbe la loro redditività e la dimensione delle loro operazioni.

Le banche commerciali dovrebbero essere isolate dai mercati finanziari e dovrebbero concentrarsi sulla loro attività principale (elargire credito sulla base di dettagliate analisi a aziende, famiglie e governi locali del loro paese). Dovrebbe essere posto un limite alle dimensioni delle banche private. Le banche pubbliche e le cooperative dovrebbero essere promosse. La solvibilità delle banche andrebbe rafforzata, proibendo le operazioni speculative e introducendo una garanzia da parte degli stati nazionali, i cui debiti sarebbero poi a loro volta garantiti dalla banca centrale. Una banca potrebbe così trovarsi in difficoltà quando il proprio paese si trova in recessione e le aziende o le famiglie incontrano difficoltà nel ripagare i loro debiti. Gli altri stati però, potrebbero venire in soccorso, specialmente nel caso in cui il credito fornito dalla banca in difficoltà sia in linea con la strategia economica nazionale o europea.

Le banche devono sviluppare una forte capacità di finanziare progetti e assumere rischi produttivi, secondo criteri industriali, ecologici e occupazionali. Tali progetti possono essere regionali, nazionali o europei. Oltre al ruolo chiave che svolgono nel processo di creazione di moneta e credito, l'obiettivo delle banche deve essere quello di raccogliere una larga parte dei risparmi europei e di remunerarli a tassi bassi ma garantiti. Le banche devono sviluppare circuiti semplici e corti tra risparmi familiari e prestiti ai settori produttivi, alle autorità locali e ai progetti edilizi. Questo darebbe un'altra forma all'unione bancaria.

Le scelte sull'organizzazione del sistema bancario non possono essere lasciate in mano alla BCE, che è più preoccupata del corretto funzionamento dei mercati finanziari che dell'economia reale. Le difficoltà presenti nei paesi dell'area euro

meridionale sembrano condannare l'intera zona euro a una completa centralizzazione della regolamentazione bancaria, le cui conseguenze saranno visibili tra qualche anno. Vi è un serio pericolo che le misure di emergenza introdotte dai paesi della zona euro portino a imboccare un sentiero pericoloso, dato che molte delle conseguenze sono state analizzate troppo superficialmente, come peraltro già successo in occasione dell'introduzione del mercato singolo o del trattato fiscale.

La BCE dovrebbe contribuire a finanziare i bisogni reali

La BCE dovrebbe allargare i suoi obiettivi di politica monetaria includendo la crescita, l'occupazione e la stabilità finanziaria. Il rifinanziamento delle banche da parte della BCE dovrebbe essere condizionale e selettivo, favorendo prioritariamente investimenti nei settori delle energie rinnovabili, dell'edilizia, del trasporto pubblico, delle infrastrutture di comunicazione e della protezione del clima. Inoltre, la BCE dovrebbe assumere il ruolo di creditore di ultima istanza per i governi, come avviene per la Federal Reserve americana o la Banca d'Inghilterra.

Una tassa sulle transazioni finanziarie (TTF)

La TTF non deve essere diluita, bensì estesa includendo lo scambio di valute e l'"*high frequency trading*"; l'aliquota dovrebbe essere facilmente modulabile e scalabile, di modo da permetterebbe all'imposta di contribuire efficacemente alla prevenzione delle bolle.

Oltre alla TTF, i regolatori dovrebbero prendere misure per limitare l'effetto leva nel settore finanziario. Una politica efficace sarebbe quella di testare preventivamente le innovazioni finanziarie, come succede con i test sulla sicurezza stradale delle automobili o i test dei nuovi farmaci. In effetti la ragione sottostante ad alcune innovazioni finanziarie – come i "*collateralised debt obligations*" e i "*credit default swaps*" – è proprio quella di sfruttare ulteriormente lo stesso collaterale disponibile nascondendo il rischio che essi sottintendono.

Infine vi è il bisogno di prendere misure efficaci per tenere a freno l'influenza delle lobby finanziarie a Bruxelles, tagliando i ponti tra la Commissione Europea e il settore finanziario, e di introdurre nuove regole che portino alla responsabilità civile per i banchieri e gli investitori che si rendono responsabili di scandali, frodi, e attività criminali come riciclaggio di denaro ed evasione fiscale. Parafrasando, le banche non dovrebbero mai essere "*too big to jail*", ovvero troppo grandi per essere condannate.

3. La governance nella UE¹

3.1 Il nuovo sistema di sorveglianza per la politica economica

Il *Fiscal Compact* (formalmente *Trattato sulla Stabilità, il Coordinamento e la Governance*, TSCG) e i regolamenti del *Two Pack*, ora accettati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, hanno completato la messa a punto di un sistema di controllo centrale molto più restrittivo, sotto tutti gli aspetti, sulla politica economica di ogni stato membro della zona euro.

Il *metodo Merkel*, attraverso il quale sono stati realizzati molti dei cambiamenti alla governance europea, sovverte completamente la ripartizione delle competenze tra UE e stati membri². Ad esempio, il trattato di Maastricht dichiara esplicitamente che le questioni salariali e la contrattazione collettiva sono competenza dei singoli stati.³ Per aggirare queste disposizioni i governi nazionali sono stati persuasi, o spinti, a firmare accordi intergovernativi o trattati che, di fatto, consolidano un regime centralizzato di sorveglianza e controllo.

Le nuove regole riguardano sia le procedure che i contenuti sostanziali della politica economica comunitaria. La loro chiara intenzione è quella di privare i rappresentanti eletti della possibilità di decidere la politica economica che ritengono sia meglio per i loro paesi e di imporre, invece, obiettivi puramente aritmetici. Così, il TSCG aggiunge alle norme vigenti del Patto di stabilità (deficit del settore pubblico non superiore al 3% del PIL, debito

pubblico non superiore al 60%), una nuova regola che limita il deficit strutturale (il disavanzo corretto per gli effetti di breve periodo delle fluttuazioni economiche) allo 0,5% del PIL.

Anche se a parole il TSCG riconosce le “prerogative dei parlamenti nazionali”, è chiaro che il regolamento europeo di politica fiscale le sostituisce. Il recepimento del TSCG nelle norme dello stato membro deve realizzarsi “attraverso disposizioni vincolanti, permanenti e preferibilmente costituzionali”. Non solo. Gli stati membri non hanno alcun margine di scelta rispetto alla regola, e neanche è contemplata la possibilità di scelta sui meccanismi di correzione in caso di deviazione da essa. Il TSCG specifica infatti che la stretta fiscale necessaria a riportare il deficit in linea con l’obiettivo deve essere “attivata automaticamente”. Alcune delle modifiche procedurali imposte agli stati membri sono anche finalizzate a restringere l’influenza dei parlamenti sulla politica economica. Un aspetto dei regolamenti *Two Pack* è, infatti, che i governi degli stati membri saranno tenuti a presentare i loro progetti di bilancio alla Commissione ogni ottobre, *prima* delle deliberazioni di bilancio nei parlamenti nazionali. La Commissione poi elaborerà i propri commenti su tali progetti nel mese di novembre. Questa nuova procedura è posta a monte del ciclo esistente di sorveglianza delle politiche economiche, (il “semestre europeo”) che prevede che ogni stato membro presenti annualmente un *Piano di stabilità o di convergenza* (che copre le politiche macroeconomiche per i prossimi quattro anni) e un *Programma nazionale di riforma* (che riguarda privatizzazioni, modifiche normative e così via), sottoponendosi ogni primavera alla valutazione da parte della Commissione e alle “raccomandazioni specifiche per ciascun paese”, da essa elaborate e successivamente fatte proprie dal Consiglio Europeo. Le raccomandazioni, tipicamente, insistono senza remore sulla necessità di un ulteriore consolidamento fiscale, ma coprono anche ogni aspetto delle politiche economiche pubbliche, dall’apertura di settori dei servizi privati e pubblici alla concorrenza estera, all’“attivazione” dei disoccupati, all’efficienza degli ospedali e delle amministrazioni locali e così via.

Non meno di dodici paesi dell’Unione Monetaria sono attualmente oggetto di una *procedura per disavanzo eccessivo* (PDE) che, in caso di insufficiente riscontro alle raccomandazioni della Commissione, può portare a comminare sanzioni a carico del paese. Il *Two Pack* rafforza le PDE e collega le restrizioni macroeconomiche alle riforme strutturali, richiedendo agli stati oggetto di una

1 Questa sezione si basa su una critica del TSCG tratta da: Les Economistes Atterrés, “*L’Europe mal-traitée. Refuser le Pacte budgétaire et ouvrir d’autres perspectives en Europe*”, Ed. Le liens qui Libèrent, 2012 [traduzione italiana: “*Cosa salverà l’Europa. Critiche e proposte per un’economia diversa*”, Ed. Minimum Fax, 2013; *Europa da slegare. Il Trattato impossibile, le politiche necessarie* www.sbilanciamoci.info/ebook/Europa-da-slegare.-Il-Trattato-impossibile-le-politiche-necessarie-15307]. Grazie a Klaus Dräger per i commenti su una precedente bozza e per l’aiuto con la documentazione.

2 Gli elementi chiave del *metodo Merkel* sono: il rafforzamento delle procedure intergovernative nei negoziati durante le crisi; l’insistenza che solo la strategia proposta è fattibile e, in particolare, l’erogazione di aiuti monetari solo in presenza di concessioni politiche e di politica economica.

3 I *Grandi Orientamenti delle Politiche Economiche* (GOPE) del 2011 già contenevano richieste di specifiche “riforme” dei mercati del lavoro degli stati membri, diventate ancora più pressanti ed estese con le successive modifiche della governance europea. Bisogna riconoscere, tuttavia, che i governi di molti stati membri hanno accolto con favore la volontà della UE di ridurre i diritti e intensificare la concorrenza sul mercato del lavoro. Per una rassegna dei recenti cambiamenti nelle regolamentazioni del mercato del lavoro, confronta Isabelle Schömann e Stefan Clauwaert, “*The Crisis and national labour law reforms: a mapping exercise*”, *ETUI Working Paper 2012.04*.

PDE di entrare in *programmi di partenariato economico*, nei quali vengono definite le misure considerate “strumentali a una correzione efficace e duratura del disavanzo eccessivo”. È altamente improbabile che tali misure riguardino il perseguimento degli obiettivi formalizzati nel programma “Europa 2020” sulla riduzione della povertà o sulla sostenibilità ecologica, in quanto essi non contribuirebbero al consolidamento fiscale a medio termine; piuttosto, le azioni previste nei programmi di partenariato economico continueranno nell’opera di compressione del lavoro e di contrazione dei servizi pubblici e dei servizi sociali.

Anche se il nuovo regime di sorveglianza è sostanzialmente completo, sono in corso sforzi per rafforzare ulteriormente il controllo. Ad esempio Jeroen Dijsselbloem, ministro delle Finanze olandese e presidente dell’Eurogruppo dei ministri delle finanze, si propone di legare qualsiasi proroga delle scadenze nella PDE alla preventiva accettazione delle riforme strutturali raccomandate. Parimenti, la Commissione sta cercando di condizionare l’erogazione dei fondi strutturali UE all’accettazione degli obiettivi macroeconomici. La normativa *Two Pack* specifica, inoltre, che le sanzioni per gli stati che non rispettano le nuove regole devono essere il più possibile automatiche. Se la Commissione, in caso un paese violi gli accordi e gli obiettivi di bilancio, decide di perseguire uno stato membro, sarà necessaria una maggioranza qualificata di stati membri per evitare la procedura sanzionatoria. Questo implica che un semplice accordo tra Germania e Francia potrebbe impedire di bloccare la procedura, anche in caso di volontà unanime contraria di tutti gli altri paesi; la stessa cosa potrebbe fare una coalizione limitata a Germania, Paesi Bassi, Finlandia e Austria.

La drastica riduzione del potere dei parlamenti degli stati membri incorporato nel nuovo regime della zona euro non è in alcun modo compensata da un qualsiasi rafforzamento del Parlamento Europeo. Il TSCG prevede riunioni dei capi di stato e di governo per discutere la sua applicazione e le riforme economiche a esso associate; in tali riunioni il presidente della BCE *deve* essere invitato mentre il presidente del Parlamento europeo *può* essere invitato e, se presente, *può essere invitato a essere ascoltato*. Una relazione dell’incontro andrà al Parlamento Europeo ed è prevista una conferenza di parlamentari degli stati membri e del Parlamento Europeo per discutere i problemi di bilancio. La maggioranza nel Parlamento Europeo, nei fatti, ha acconsentito a questa diminuzione del proprio ruolo ed ha effettivamente combattuto per rendere più

automatica la procedura sanzionatoria in caso di disavanzo eccessivo o eccessivo squilibrio macroeconomico⁴.

Per i paesi che, avendo ricevuto finanziamenti di emergenza, sono soggetti alla *Troika* (composta da Commissione europea, Banca Centrale Europea e Fondo Monetario Internazionale, che negoziano insieme i prestiti ai paesi più colpiti dalla crisi), non ci sono limiti di sorta alle interferenze di questa sul proprio sistema sociale ed economico. Ad esempio, l’ultimo *Memorandum d’intesa* (2012) tra la Grecia e la *Troika* non si limita a specificare la dimensione complessiva della riduzione di spesa pubblica che dovrà essere realizzata: fornisce invece dettagli anche minuti su quali comparti di spesa dovranno essere tagliati e di quanto, su quanti e quali dipendenti del settore pubblico dovranno essere licenziati, su come dovrà essere riorganizzata la pubblica amministrazione, su come dovranno essere privatizzati i beni dello stato e su molto altro.

3.2 La camicia di forza ‘costituzionale’

L’insistenza delle élite della UE in materia di vincoli costituzionali o quasi-costituzionali è profondamente errata. La storia economica è disseminata di tentativi di imporre limiti arbitrari aritmetici sia sulla politica fiscale che su quella monetaria. Quando i limiti mordono, i risultati sono generalmente disfunzionali, perché le economie capitaliste richiedono sia un’offerta di credito elastica sia interventi statali discrezionali. Un primo esempio di tale disfunzionalità riguarda il *Bank Charter Act*, legge promulgata in Gran Bretagna nel 1844, che prevedeva un limite alla fornitura di banconote fiduciarie emettabili da parte della Banca d’Inghilterra. La sospensione di tale legge è diventata prestissimo quasi un atto di routine in caso di crisi, perché minacciava di bloccare i prestiti di ultima istanza da parte della banca centrale. La turbolenza nei mercati statunitensi dell’ottobre 2013, causata da un arbitrario limite all’indebitamento, è un caso recentissimo dello

4 Cfr. Klaus Dräger, “*Sado-monetarism rules ok?! EU economic governance and its consequences*”, disponibile sul sito EuroMemo: “L’unica istituzione eletta direttamente dai cittadini dell’Unione Europea non spinge per la codecisione o per il potere di veto del Parlamento sulla governance economica. Invece, il Parlamento chiede maggiori poteri per la Commissione Europea e procedure più *automatiche* per le sanzioni, al fine di frenare una contrattazione di basso livello fra paesi in seno al Consiglio”.

stesso fenomeno e ci si devono aspettare simili effetti quando la normativa tedesca *Schuldenbremse*, ispirata dallo stesso modo di pensare, diventerà effettiva⁵.

La nozione che la politica economica possa e debba essere scritta nei documenti costituzionali è a volte giustificata richiamando i pensatori della tradizione neo-liberale, come ad esempio gli orto-liberisti tedeschi o Friedrich Hayek. Le preferenze di Hayek per una costituzione forte e un parlamento debole derivano da due elementi: una profonda sfiducia nella democrazia⁶ e una sovrastima dei meccanismi di mercato e della loro capacità di adattarsi al cambiamento e di stabilizzare l'economia.

Siccome le modifiche alla governance economica europea sono state introdotte con così tante affermazioni circa la loro necessità ed efficacia, un punto deve essere evidenziato. L'aver evitato, dopo il disastro finanziario globale del 2008, il collasso economico totale e l'aver raggiunto una pur precaria e provvisoria stabilità, non deriva in alcun modo dal costituzionalismo Hayekiano o dalla stretta fiscale. Deriva, invece, quasi esclusivamente dall'adozione di politiche monetarie estremamente attive e accomodanti. Tutte le maggiori banche centrali hanno stracciato i libri contenenti le tradizionali regole di politica monetaria, che avrebbero richiesto loro di confinare la loro attività ai mercati del credito a breve e continuare a subordinare tutti i loro obiettivi al perseguimento della stabilità dei prezzi. Se non avessero fatto così non sarebbe stato possibile evitare il crollo generalizzato dei mercati azionari e la completa paralisi dei prestiti bancari.

Oltre ai nuovi vincoli di bilancio, il controllo centrale sulla determinazione dei salari e sul funzionamento dei mercati del lavoro è un obiettivo chiave dei cambiamenti della governance europea. Il tema predominante della discussione politica ufficiale è la "competitività". Il perseguimento della competitività, ovvero di salari più bassi, deregolamentazione dei mercati del lavoro e riduzione delle prestazioni sociali, è considerato come l'unica risposta possibile per le economie in crisi della periferia meridionale e orientale euro-

5 "La Germania e il freno all'indebitamento sono attualmente i cardini di un importante esperimento di politica fiscale dall'esito molto incerto. I successi finora registrati sono principalmente dovuti a un imprevedibilmente forte e duratura ripresa economica e a una ben riuscita manipolazione dei dati statistici da parte del governo federale, laddove la vera prova si avrà negli anni a venire" (Achim Truger, *Austerity in the euro area: the sad state of economic policy in Germany and the EU* Intervention, vol. 10, n. 2, 2013).

6 Per critiche su tali temi, cfr. Andrew Gamble, *Hayek: the iron cage of liberty*, Cambridge, 2006 e Jacques Sapir, *Quelle économie pour le XXIe siècle*, Parigi, 2005.

pea.⁷ Ma la competitività è anche considerata la priorità principale per tutta l'Unione – gli sviluppi sociali ed economici nell'area dovendo essere subordinati al supposto imperativo della globalizzazione.

Così i correnti *Grandi Orientamenti delle Politiche Economiche* (GOPE) della UE indicano che "gli stati membri dovrebbero costruire un contesto di riferimento per i sistemi di contrattazione salariale e la dinamica del costo del lavoro coerente con la stabilità dei prezzi, le tendenze della produttività nel medio termine e la necessaria riduzione degli squilibri macroeconomici. Se del caso, un'appropriata fissazione dei salari nel settore pubblico dovrebbe essere considerata come importante segnale per assicurare moderazione salariale anche nel settore privato, in linea con la necessità di migliorare la competitività. Le modalità di determinazione dei salari, compresi i minimi, dovrebbero poter tenere conto delle differenze di professionalità e delle condizioni del mercato del lavoro locale, e rispondere alle grandi divergenze di performance economica in regioni, settori e aziende all'interno di un paese"⁸. Risulta evidente il rischio che la moltiplicazione dei differenziali salariali e delle disuguaglianze qui invocata mini le basi della solidarietà tra i lavoratori.

Sul perché la UE nel suo insieme sia così preoccupata dal tema della competitività è molto difficile dare una risposta. La zona euro ha un cambio esterno flessibile, il che dovrebbe consentire, insieme alle dimensioni complessive dell'economia europea e al fatto che i legami commerciali con le aree esterne sono limitati, di evitare problemi macroeconomici derivanti da una perdita di competitività. Ovviamente, ci potrebbero ancora essere forti problemi settoriali o regionali originati dal commercio estero, ma potrebbero essere affrontati con misure specifiche settoriali. Se la Commissione Europea (e i governi degli stati dominanti) non fossero così dogmaticamente fissati sul libero scambio, sarebbe anche possibile prevenire o attenuare quei picchi di importazioni che danno origine a tali problemi.

A livello di stati membri più deboli, il tema della competitività è usato per giustificare una massiccia pressione al ribasso su salari, condizioni di lavoro e protezione sociale. La competitività perseguita attraverso la svalutazione

7 Le conseguenze drastiche per i lavoratori, nel caso della Grecia, sono riassunte da Christos Laskos ed Euclid Tsakalotas, *Crucible of Resistance*, pp. 91-112. Ironia della sorte, il perseguimento di una "svalutazione interna" in Grecia ha anche spazzato via oltre 100.000 piccole e medie imprese, con buona pace dell'impegno UE in favore di un'economia flessibile.

8 Consiglio europeo, "Raccomandazioni del Consiglio sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli stati membri e dell'Unione", 11646/10, Bruxelles, 7 luglio 2010.

interna indebolisce le organizzazioni dei lavoratori, così rafforzando anche a livello nazionale la posizione dominante di quelle forze che agiscono a livello mondiale. Lungi dall'essere una risposta coerente alle performance economiche fortemente differenziate dei vari paesi, tali pressioni, nel medio termine, aggravano la divergenza, perché approfondiscono le asimmetrie e le disuguaglianze evidenziate dagli attuali andamenti del commercio e degli investimenti.

Malgrado la leadership della UE si sia focalizzata sulla competitività per più di 20 anni ormai, la natura della minaccia paventata è cambiata. Al volgere del secolo, il problema è stato presentato come una sfida da parte degli Stati Uniti che, si pensava, godevano di un elevato tasso di crescita della produttività, sostenuto da ciò che sembrava un sistema finanziario molto efficiente. Entrambe queste ipotesi erano sbagliate. La crescita della produttività negli Stati Uniti era molto più lenta di quanto sembrasse dai dati ufficiali⁹ e il sistema finanziario degli Stati Uniti stava per essere colpito dal crollo della bolla high-tech e da una serie di scandali come quello che portò al crollo della Enron.

Oggi l'argomento competitività è più probabile si riferisca alla Cina e alle economie emergenti, ma le stesse esagerazioni e semplificazioni prevalgono. Ad esempio, nella strategia UE per il 2020, teoricamente il punto di riferimento delle politiche economiche per il corrente decennio, si sostiene che, in caso l'Europa non riuscisse a riguadagnare competitività, essa sarebbe condannata a un "relativo declino sulla scena mondiale".¹⁰ Sul tema della competitività avviene qualcosa di analogo a quanto accade per i vincoli quasi-costituzionali in materia di politica economica: in ambedue i casi il tentativo è di restringere lo spazio del processo decisionale democratico ed escludere eventuali ambiziose proposte di avanzamento sociale o di effettiva limitazione al potere delle imprese.

3.3 Ri-fondazione?

È impossibile proporre significative strategie economiche alternative all'interno del quadro di governance europea che è stato realizzato. Un regime fonamen-

talista di mercato è stato scolpito nei trattati UE, negli accordi inter-governativi, nei regolamenti, negli accordi bilaterali, e altri vincoli alle politiche sono state resi quanto più possibile stringenti proprio per restringere gli spazi del processo decisionale democratico.

In una società democratica, istituzioni economiche e forme di coordinamento economico devono essere determinate da decisioni democratiche. Altrimenti, il compromesso tra interessi diversi e fra forze sociali contrapposte non si tradurrà in istituzioni legittime. Invece, per la priorità assoluta data dalle politiche comunitarie alla concorrenza, alle restrizioni di bilancio, alla deregolamentazione del mercato del lavoro non c'è mai stato nulla che possa avvicinarsi a un avallo elettorale. Ed è in gran parte a causa di ciò che l'Unione Europea è sempre più vista come illegittima dai popoli europei¹¹.

La crisi di legittimità potrebbe portare all'ulteriore rafforzamento di forze politiche nazionaliste e scioviniste, pronte a mettere in discussione l'intero progetto di integrazione europea, come sta avvenendo ad esempio in Grecia, Ungheria, Francia. La rigidità del regime attuale provoca poi la ricerca di scappatoie: ad esempio, si è a volte sottolineato che, poiché alla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) è consentito l'indebitamento su larga scala, spese finanziarie a debito dalla BEI potrebbero essere utilizzate per aggirare le limitazioni del bilancio europeo. È di nuovo evidente, in questo caso, che il mandato della BCE tende ora a essere interpretato in modo più ampio rispetto al passato (il che, peraltro, ha portato alle dimissioni di un rappresentante tedesco del comitato esecutivo della BCE). Simili margini di manovra, pur limitati, saranno senza

11 Il documento proposto dalla Commissione Europea nel 2013 dal titolo "Rafforzamento della dimensione sociale dell'Unione Economica e Monetaria", (Bruxelles, 2 Ottobre 2013, COM (2013) 690), segnala che la Commissione è in qualche modo consapevole dei crescenti problemi di legittimità del proprio operato. Tuttavia, il documento non contiene alcuna risposta concreta, limitandosi a evidenziare il bisogno di un maggiore monitoraggio e attenzione agli indicatori sociali. I riferimenti ivi presenti a forme di *partenariato sociale* sono smentiti nei fatti dal perseguimento di interventi sul mercato del lavoro dei paesi della periferia europea direttamente finalizzati a minare la forza dei sindacati. L'iniziativa *Garanzia Giovani*, del Direttorato occupazione e inclusione sociale della Commissione, è positiva, ma non adeguatamente finanziata: in Grecia, per esempio, i 517 milioni di euro stanziati dalla UE a tal fine non permetteranno di fare molto, stante che sono 350.000 i giovani che dovrebbero beneficiarne, il che significa che lo stanziamento si esaurirebbe in circa due mesi di lavoro per ciascuno di loro, pur al livello salariale minimo, di recente ulteriormente ridotto. I 517 milioni di euro stanziati possono poi essere opportunamente contrapposti alla riduzione di 18 miliardi di euro annui della spesa pubblica greca tra il 2009 e il 2012. Nel documento della Commissione è fatta anche menzione all'ipotesi di un'indennità di disoccupazione a livello UE, ma solo per precisare che essa deve essere progettata in modo da evitare trasferimenti permanenti tra stati membri e per notare che essa richiederebbe, in ogni caso, una modifica dei trattati tutta da costruire.

9 Cfr. Tyler Cowen, "The Great Stagnation", New York, 2011.

10 Commissione Europea, "Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", COM (2010) 2020 final, pp. 8-9. Naturalmente qualsiasi effettivo progresso economico nei paesi emergenti e in via di sviluppo implicherebbe un "declino relativo" della UE, che, in tali circostanze, sarebbe altamente auspicabile.

dubbio utilizzati nuovamente per moderare alcune delle disfunzioni più estreme dell'attuale governance. Questo tipo di strumentazione, tuttavia, non è coerente con i principi democratici, che richiedono un esplicito processo decisionale da parte di rappresentanti eletti.

Questi sviluppi nella governance europea sollevano la questione di come e in quale contesto le proposte del Gruppo EuroMemo possano essere attuate. Solo una trasformazione radicale della presente governance permetterebbe la ripresa necessaria, coordinata ma differenziata da paese a paese. Pertanto, tutte le nuove regole, i nuovi regolamenti e trattati devono essere abrogati o esplicitamente subordinati ad altre priorità, quali l'occupazione, la sostenibilità ecologica, la giustizia sociale. Ciò significa una vera ri-fondazione dell'Unione, ma essa ha ormai deviato così tanto dai suoi metodi e scopi originali che solo un passo così radicale può cominciare a ricostruirne la legittimità¹².

In assenza di una tale, drastica, inversione di rotta, ogni proposta per un ulteriore accentramento di potere nella UE deve essere trattata con grande sospetto. Un "salto verso il federalismo" potrebbe, in linea di principio, essere compatibile con uno spostamento verso politiche economiche orientate all'occupazione e alle prestazioni sociali ma, in pratica, tutti gli elementi di centralizzazione finora introdotti sono sempre stati finalizzati ad accentuare la pressione su occupazione, condizioni di lavoro, protezione e servizi sociali. Per esempio, un'unione bancaria potrebbe, in linea di principio, sollevare i governi degli stati economicamente più deboli da una parte di responsabilità per la ricapitalizzazione delle loro banche. In pratica, tuttavia, sembra che tale beneficio sarà concesso a condizioni così vincolanti che gli stati membri perderanno il controllo dei loro settori bancari, senza peraltro una corrispondente riduzione delle potenziali passività associate. L'esperienza di Cipro testimonia l'assenza di un vero impegno alla tutela dell'interesse dei cittadini europei nei paesi colpiti dalla crisi.

Un rapporto pubblicato da Herman Van Rompuy, presidente del Consiglio Europeo, insieme ai presidenti della Commissione, dell'Eurogruppo e della BCE

12 Anche se a titolo personale, un gruppo di membri della SPD tedesca si sono dichiarati pronti a una tale ri-fondazione (cfr. Nida-Rümelin, Dierk Hirschel, Henning Meyer, Thomas Meyer, Almut Moller, Nina Scheer, Gesine Schwan e Hermann Schwengel: "Abbiamo bisogno di un'Europa veramente sociale e democratica", novembre 2013, www.social-europe.eu/wpcontent/uploads/2013/10/OccPap3.pdf: "I diritti sociali fondamentali, sanciti come legge direttamente applicabile nella UE, devono avere la precedenza sulle regole della concorrenza. Nei testi del trattato deve essere chiaramente precisato che l'Unione Europea esiste per promuovere non solo la crescita economica, ma anche il progresso sociale".

nel dicembre 2012 sostiene un ulteriore sostanziale centralizzazione del processo decisionale della UE¹³. Tuttavia, il contenuto della proposta non si occupa né della crescente divergenza nelle performance economiche dei paesi membri, né dei danni arrecati alla UE nel suo complesso dalle politiche di austerità.

Le proposte del rapporto Van Rompuy includono un rapido passaggio verso un'unione bancaria, ma senza alcun impegno per la mutualizzazione delle passività esistenti. I problemi dell'Unione Monetaria sono ancora presentati come carenze dal lato dell'offerta derivanti dalla rigidità dei mercati: "In assenza di aggiustamenti dei tassi di cambio, un'Unione Monetaria ben funzionante richiede mercati del lavoro e dei prodotti efficienti. Questo è essenziale per combattere la disoccupazione su larga scala e per facilitare l'aggiustamento di prezzi e costi, che è elemento fondamentale per la competitività e la crescita". Viene ventilata la proposta di utilizzo della "capacità fiscale" dell'Area Euro, ma ciò offrirebbe solo un supporto altamente condizionale e di breve termine alle economie più deboli, che sarebbero ulteriormente spinte a realizzare "riforme strutturali" mediante accordi contrattuali con la UE accompagnati dalla concessione di incentivi finanziari. Un qualche accenno nel rapporto è fatto al ruolo dei parlamenti, sia a livello statale che comunitario, ma a essi toccherebbe essenzialmente limitarsi a discutere l'attuazione delle strategie economiche, senza influenza alcuna sul loro disegno.

A commento del rapporto, un ricercatore dell'istituto sindacale europeo (l'European Trade Union Institute, ETUI) scrive che: "un lungo e paziente lavoro di ricostruzione è necessario per ripristinare la fiducia di nazioni e cittadini nel progetto europeo, che proprio a loro dovrebbe appartenere; una fiducia che è stata erosa – ed è un eufemismo – negli ultimi tre anni e senza la quale il progetto europeo è destinato a fallire"¹⁴.

A meno che le proposte di centralizzazione non impegnino l'Unione a grandi trasferimenti redistributivi, a strategie di convergenza basate su politiche industriali attive, a politiche sociali adeguatamente finanziate e che abbiano precedenza sulle regole della concorrenza, un ulteriore centralizzazione delle politiche UE potrà solo acuire i problemi derivanti dagli squilibri esistenti nell'area e dalle disfunzioni dell'Unione Monetaria. In un tale contesto è opportuno

13 "Towards a Genuine Economic and Monetary Union", www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf.

14 Christophe Degryse, "The new European economic governance", ETUI Working Paper, n. 14, 2012.

che le nostre proposte economiche contemplino la struttura di governance federale ma anche il livello inter-governativo, istituzioni comuni ma anche la cooperazione e il coordinamento volontari, che coinvolgano quanti più paesi possibile senza cercare necessariamente l'unanimità¹⁵. L'attuazione delle politiche deve prevedere il pieno riconoscimento dei sindacati e il rispetto per gli accordi su salari e condizioni di lavoro. Se la UE non sarà in grado di relazionarsi positivamente rispetto a tali aspetti, essa non potrà che alienarsi ancora di più dai cittadini europei.

Per chiudere questa sezione si evidenzia che il danno fatto alla democrazia in Europa mediante l'imposizione illegittima di una governance mal disegnata causa un effetto negativo sulle stesse performance economiche. Attualmente la ripresa economica nella UE è frenata non da "rigidità" o "inefficienze dei mercati", ma da un'enorme incertezza che rende difficile valutare la natura e la direzione degli sviluppi economici futuri. Una democrazia forte può ridurre questa incertezza, individuando chiare priorità che promuovano certi tipi di sviluppo (come i sistemi energetici sostenibili o la convergenza verso l'alto delle economie periferiche) e ne ostacolano altri (come l'ipertrofia del settore finanziario o la penetrazione del capitale privato nel settore dei servizi sociali). È così che l'attuale moltiplicazione di restrizioni, sanzioni e divieti al processo decisionale democratico costituisce un ostacolo al percorso di rinnovamento.

¹⁵ Catherine Mathieu and Henri Sterdyniak, "Redemption?" http://www.euroframe.org/fileadmin/user_upload/euroframe/docs/2013/EUROF13_Mathieu_Sterdyniak.pdf.

4. La fiscalità nell'Unione Europea

4.1 I segni di una volontà di riformare i sistemi fiscali nella UE

Il tema della riforma fiscale ha recentemente assunto rilevanza per i politici europei, a causa di una più intensa attività di *lobbying* da parte di gruppi di interesse come il *Tax Justice Network* o la *Global Financial Integrity*, ma anche perché i politici sono diventati consapevoli dell'effetto che l'evasione/elusione fiscale ha sulle entrate dello stato, aggravando l'effetto della recessione. I leader europei, il G8 e il G20 non solo hanno rilasciato sempre più numerose dichiarazioni contro l'elusione fiscale delle imprese, ma anche avanzato una serie di concrete proposte di riforma, anche a livello UE. La maggior parte di queste proposte sono fortemente pubblicizzate ma ancora in fase di progettazione e, finora, poche di esse sono entrate formalmente in vigore.

- La *Direttiva europea sulla tassazione del risparmio* (STD), che prevede lo scambio automatico di informazioni sui redditi da interesse, è in vigore dal 2003, ma senza la piena partecipazione di Belgio, Austria e Lussemburgo e quindi, ancora nel 2013, inefficace. Tuttavia, il Belgio si è adeguato nel 2010, mentre Lussemburgo (che dovrebbe applicare la direttiva dal 2015) e Austria (che comunque manterrà un regime di trattenuta fiscale sostitutiva sui redditi da interesse dei non residenti) hanno deciso di non bloccare oltre l'applicazione della direttiva. Dopo la riunione ECOFIN del maggio 2013, vari territori dipendenti del Regno Unito (Guernsey, Jersey, Isole Vergini Britanniche, Isola di Man) e dei Paesi Bassi (Curaçao, Bonaire) si sono impegnati a un pieno scambio di informazioni, anche se solo sui conti di risparmio semplici, non sul reddito o i dividendi dei trust fiduciari. Ciò malgrado, il potenziale gettito dalla tassazione dei pagamenti per interessi ai cittadini degli stati UE effettuati su conti di risparmio stranieri, finora nascosti alle autorità fiscali nazionali, è considerevole: nel 2007, prima della crisi, le statistiche europee valutavano che lo scambio di informazioni fra paesi avesse portato alla luce oltre 40 miliardi di euro di interessi su risparmi occultati.
- La UE ha elaborato recentemente una proposta per una *Comune e Consolidata Base Imponibile sulle Imprese* (Common Consolidated Corporate Tax Base

CCCTB), preparata dalla Commissione dopo un decennio di consultazioni con rappresentanti delle imprese e specialisti. Tale proposta è stata approvata, con alcune modifiche, dal Parlamento Europeo nell'aprile 2012, e da allora è stata oggetto di esame da parte del Consiglio. La proposta potrebbe certamente essere migliorata ma, se adottata, porterebbe a grandi passi avanti nella lotta contro l'elusione fiscale, ad esempio contro l'uso di società con sede in Irlanda, Lussemburgo e Paesi Bassi ai soli fini di ottenere una bassa tassazione dei redditi di impresa. Non è sorprendente che tali stati membri si siano opposti alla proposta, ma è deplorabile che altri, compresi i vari governi succedutosi nel Regno Unito, siano stati scettici od ostili al riguardo. Il progetto ha alcuni difetti, ma l'argomento che gli stati nazionali perderebbero il potere di definire le basi imponibili è debole: armonizzare la definizione delle basi imponibili produrrebbe un significativo vantaggio e, al tempo stesso, restituirebbe ai poteri nazionali la possibilità di una tassazione effettiva. Un CCCTB efficace renderebbe le operazioni societarie molto più trasparenti, in particolare laddove prevedesse una rendicontazione aziendale sia consolidata che a livello di singolo paese di profitti e vendite, attività, dipendenti e imposte pagate in ogni giurisdizione. Sarebbe così molto più difficile per le imprese evitare di pagare anche quell'equo livello di tassazione che copre il costo dei beni pubblici da cui esse stesse dipendono per il loro successo commerciale. L'adozione della CCCTB dovrebbe essere vista come un passo avanti verso la riforma del sistema fiscale internazionale avviato dai leader mondiali del G20 e sul quale l'OCSE ha in corso studi preparatori, e come tale coordinata con esso.

- Dopo il crollo del 2008 e le proteste popolari contro gli scambi speculativi ad altissima velocità di titoli finanziari, diversi stati europei hanno invitato l'Unione a introdurre una Tassa sulle Transazioni Finanziarie (TTF), nonostante il fallimento del tentativo di arrivare alla definizione di una simile misura nell'ambito del G20. La bozza di proposta elaborata nel 2011 è stata notevolmente indebolita dopo le obiezioni del Regno Unito e di altri stati membri e la versione di TTF sulla quale è stato raggiunto l'accordo dovrebbe entrare in vigore, previa ratifica nazionale, nel gennaio 2014 limitatamente a soli 11 paesi della zona euro. Probabilmente l'iniziativa sarà ulteriormente ritardata a causa di problemi legali ma, comunque, come per le altre due

proposte sopra richiamate (STD e CCCTB), è indicativa di una nuova determinazione da parte delle autorità fiscali degli stati UE a ottenere maggiore trasparenza e un effettivo aumento delle entrate mediante un approccio coordinato alla tassazione delle attività economiche transfrontaliere.

- Dallo scoppio della crisi del 2008, un buon numero di politici europei ha evidenziato il danno inflitto da giurisdizioni non cooperative (i "paradisi fiscali"). Quanto sincera sia la volontà di escludere tali giurisdizioni dalla comunità internazionale (come dichiarò Sarkozy nel novembre 2011) è tutto da verificare, tuttavia, lo slancio generato di recente dal Consorzio Internazionale dei Giornalisti investigativi (ICIJ) nella sua iniziativa *Offshore-Leaks*, potrebbe effettivamente, grazie al volume dei dati raccolti, finire per alimentare la spinta sui paesi volta a combattere l'abuso dei paradisi fiscali¹; in effetti l'improvvisa disponibilità delle autorità statali di Svizzera, Liechtenstein, Monaco, San Marino e di altri paesi a prendere in considerazione l'inclusione di meccanismi di scambio automatico di informazioni nei loro trattati bilaterali con gli stati europei può essere ricondotta al potenziale esplosivo delle rivelazioni che l'iniziativa dell'ICIJ sta raccogliendo.

Vi sono dunque alcuni progressi sul fronte della tassazione europea, ai quali il gruppo EuroMemo dà il suo plauso. Tuttavia, il tipo di coordinamento fiscale attualmente in discussione è inadeguato in una prospettiva di lotta globale per la giustizia sociale e lo sviluppo sostenibile. Una maggiore trasparenza dei processi contabili e un prelievo di dimensione poco significativa sui servizi finanziari non modificherà di per sé l'orientamento di fondo della politica fiscale e, più in generale, l'impostazione delle politiche occupazionali, di formazione dei salari e di redistribuzione all'interno delle società europee. La distribuzione molto diseguale dei costi associati alle attuali modalità di gestione europea della crisi e i livelli estremi di disuguaglianza che le politiche neoliberiste hanno prodotto in molti stati membri negli scorsi decenni rendono queste questioni più urgenti. Sebbene la trasparenza in materia fiscale rappresenti un importante presupposto per la giustizia sociale, dobbiamo chiederci se tale trasparenza sia compatibile con la ricostruzione in corso del paradigma neoliberista e con l'ulteriore peggioramento della distribuzione del reddito e della ricchezza.

1 ICIJ Offshore Leaks Database, www.offshoreleaks.icij.org/search.

4.2 La trasparenza è solo un primo passo verso la giustizia fiscale in Europa

Lo scetticismo circa la recente ondata di proposte di riforma fiscale in Europa è giustificato dal fatto che le misure riguardano solo l'armonizzazione dei principi procedurali (per il calcolo delle imposte), lo scambio di informazioni tra le autorità fiscali nazionali e l'accordo su norme comuni per la definizione del reddito imponibile. Trasparenza e condivisione di ciò che può e non può essere tassato in un contesto dove scambi e investimenti sono molto mobili potrebbe certamente aiutare a prevenire che le imprese indulgano nell'arbitraggio normativo e nell'evasione, o che sfruttino le peculiarità delle legislazioni fiscali nazionali a loro vantaggio. Ciò che manca nell'agenda ufficiale di armonizzazione è però un qualche accordo sulle aliquote impositive a cui assoggettare le nuove basi imponibili, pur meglio definite e trasparenti. Ciò non preverrebbe, quindi, una continuazione di quell'arbitraggio fiscale da parte delle imprese che incoraggia gli stati deboli a entrare in una devastante concorrenza fiscale. Diversamente dalla tassazione delle transazioni commerciali (imposte sul valore prodotto e accise), dove l'*acquis* comunitario richiede aliquote standard minime (ad esempio un'IVA minima al 15%), la tassazione dei redditi personali e d'impresa negli stati membri della UE non è soggetta né ad aliquote minime, né al semplice principio della tassazione progressiva, cioè di aliquote crescenti al crescere del reddito.

L'esclusione di aliquote minime nelle imposte sul reddito personale e di impresa e del principio di progressiva tassazione nell'*acquis* comunitario costituisce un problema critico del programma fiscale UE. La mancata armonizzazione delle imposte dirette è giustificata piamente in termini di sussidiarietà e sovranità fiscale dei singoli stati membri, ovvero in termini di legittimità democratica delle imposte e delle spese (*no taxation without representation*). Questo è particolarmente rilevante in un contesto di stati che o condividono una moneta comune (EU17) o sono comunque indirettamente influenzati dalla politica monetaria della BCE, nei quali, quindi, un settore chiave della politica macroeconomica è gestito centralmente da un'istituzione non eletta, mentre la politica di bilancio rimane l'unico ambito della politica economica che risponde agli elettori.

Tuttavia, l'invocazione della sovranità fiscale nazionale è in malafede per diversi motivi. In primo luogo, le condizioni monetariste imposte sia sui membri o candidati membri dell'Unione Monetaria, sia sugli altri stati membri della UE già di per sé, nell'imposizione di tetti arbitrari, quali quelli sull'indebitamento pubblico (3% del

PIL), sull'equilibrio di bilancio strutturale, sul debito complessivo (60%), introducono una fondamentale armonizzazione in negativo della politica fiscale Tali limiti, composti da "freni all'indebitamento" e dall'impegno al pareggio di bilancio nel medio termine, non sono semplicemente controproducenti nel contesto della seconda Grande Depressione in Europa, ma non tengono conto dell'esperienza storica di innumerevoli stati che hanno mantenuto alti livelli di indebitamento (Giappone, Italia, Belgio), in particolare nei periodi di ripresa e di ricostruzione dopo la Seconda Guerra Mondiale (Regno Unito, Paesi Bassi). L'ipotesi di Rogoff e Reinhart, che indica una soglia di sostenibilità del debito nel 90% del PIL, ha dimostrato di essere non solo fallace, ma anche fortemente dannosa per il recupero della produzione e dell'equilibrio fiscale.² Gli stati europei sono stati pertanto a torto incoraggiati da tale "saggezza" economica a persistere con l'austerità come l'unico mezzo per il risanamento delle finanze pubbliche. In secondo luogo, arbitrari massimali di indebitamento generano artificiali livelli soglia per le agenzie di rating, portate, al loro superamento, a mettere automaticamente in discussione la solidità dei titoli pubblici, con il conseguente ampliamento degli spread obbligazionari associati. In terzo luogo, la subordinazione ai limiti della BCE incoraggia gli stati a utilizzare aliquote "concorrenziali" di imposizione diretta per attirare attività economica e investimenti.

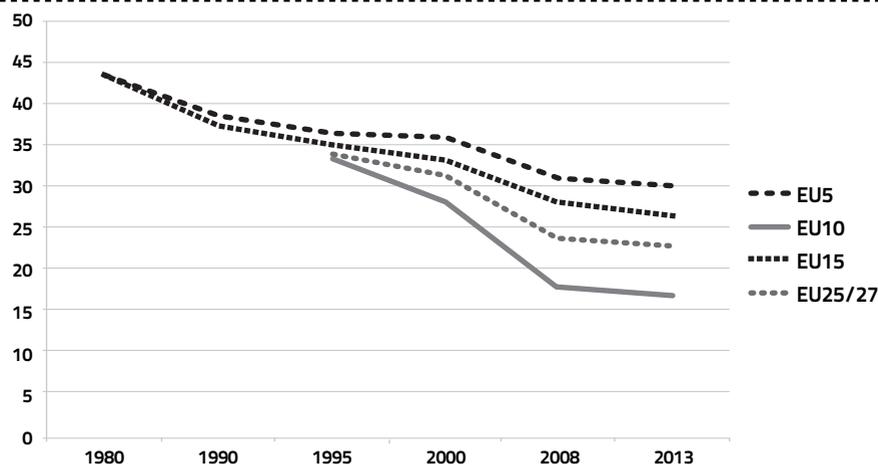
Il disastroso processo di *beggar-thy-neighbor*, ovvero volto all'impoverimento dei propri vicini, che ha avuto luogo fra i paesi membri UE si è accentuato dopo il 2000 e si è mantenuto anche dopo il 2008, sebbene a un ritmo più lento, come mostra la Figura 4.1. La stessa figura evidenzia anche la forte disparità tra gruppi di stati membri all'interno della UE. La Commissione, nella sua per altri versi molto estesa inchiesta annuale sugli andamenti della tassazione, sceglie di non confrontare dal basso aliquote di imposizione sul reddito delle società (Corporate Tax, CT) nei nuovi stati membri – in particolare i paesi dell'Europa Centrale ed Orientale (paesi PECO) – e nella vecchia UE15, così come le aliquote degli stati più piccoli e dei più grandi. Le differenze, tuttavia, sono evidenti, con tassi significativamente più bassi nei paesi PECO e negli stati più piccoli, come l'Irlanda. Il confronto mostra anche che l'accelerazione della tendenza al ribasso ha coinciso con l'allargamento della UE a est. L'ormai famosa aliquota di tassazione del reddito delle imprese dell'Irlanda (12,5%) in effetti è stata annunciata nel 1999 ma realizzata solo nel 2003, solo dopo che i paesi comu-

2 Thomas Hernden, Michael Ash e Robert Pollin, "Does high public debt consistently stifle economic growth. A critique of Reinhart and Rogoff", Political Economy Research Institute, Amherst, Working Paper 322, 2013.

nitari che competevano con la stessa Irlanda su investimenti esteri e delocalizzazione ai fini fiscali dei profitti hanno loro stessi ridotto fortemente le aliquote di tassazione sul capitale e sul reddito delle persone fisiche. Entro il 2007, sette dei dieci PECO avevano adottato un regime di imposizione sul reddito personale proporzionale ad aliquota fissa (dunque non progressivo); alla fine, la Slovacchia ha reintrodotta un'aliquota marginale più elevata per i redditi più alti nel 2012 e la Repubblica ceca una maggiorazione del 7%, ma tutti i paesi PECO continuano a privilegiare un sistema fiscale regressivo, basato su imposte indirette. L'aver tollerato da parte della Commissione Santer i primi regimi fiscali ad aliquota fissa negli stati baltici nel 1995-1996 ha rappresentato una cruciale e dannosa *non-decisione* dei responsabili politici dell'area europea, che ha rafforzato la capacità delle imprese di mettere uno stato membro contro l'altro, alimentando la concorrenza fiscale. Dopo il 2013, ulteriori riduzioni delle aliquote di tassazione sul reddito societario sono previste in Danimarca, Slovenia, Regno Unito e Grecia: la dannosa *rush-to-the-bottom*, la corsa verso aliquote impositive sempre più basse, continua.

ALIQUOTE DI IMPOSTA SUL REDDITO SOCIETARIO NELLA UE 1980-2013 (IN%)

Fig. 4. 1



Fonte: World Tax Database, "Taxation trends in the European Union (2013)". EU5: Francia, Germania, Italia, Spagna e Regno Unito. EU10: Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia. EU15: Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia, Regno Unito.

La Figura 4.2 indica, in primo luogo, che le più basse aliquote d'imposta sulle società sono applicate dai nuovi stati membri (nove degli 11 paesi con minore CT appartengono a questo gruppo); i paesi EU10 hanno anche aliquote di tassazione del reddito personale (Personal Income Tax PIT) inferiori, con l'eccezione della Slovenia. Basse aliquote di tassazione diretta si associano a un minor potenziale di redistribuzione e di riduzione delle disparità di reddito. La Tabella 4.1 indica una gerarchia del potenziale redistributivo fiscale, con la UE15 in una posizione notevolmente migliore della media e con una sostanziale riduzione del potenziale nel gruppo dei paesi baltici e nei paesi dei Balcani occidentali che aspirano all'ingresso nella UE. In Montenegro i tassi massimi di PIT e CT raggiungono un mero 9%.

La figura 4.2 mostra anche una marcata disparità tra le basse aliquote di imposta sulle società (che si applicano in particolare alle multinazionali, molto mobili) e le più alte aliquote marginali massime dell'imposta sui redditi individuali (che si applicano anche a imprese meno mobili delle precedenti, soprattutto le piccole e medie). Questo ha prodotto una sorprendente tendenza da parte delle aziende più piccole alla costruzione di "corporations" al solo scopo di evitare la penalizzazione implicita nella differenza media nella UE15 di 20 punti percentuali tra l'aliquota marginale PIT (47.61%) e l'aliquota CT (27.47%)³. L'effetto distorsivo di questa disparità / anomalia è fondamentalmente anticoncorrenziale, in quanto favorisce le imprese transnazionali più grandi, ancor prima che esse attivino ulteriori azioni volte a migliorare la loro "efficienza fiscale". L'*elusione fiscale* resa possibile dalle possibilità, offerta grazie alla costituzione di imprese transnazionale, di spostamento di reddito verso una diversa giurisdizione fiscale può poi, e spesso è, integrata dallo spostamento verso paesi con condizioni fiscali più favorevoli anche dei profitti.⁴ Le evidenti contraddizioni che emergono nell'imposizione fiscale sulle società all'interno e tra paesi membri di uno spazio economico comune forza così gli stati a spostare l'onere della tassazione verso le basi imponibili meno mobili, ovvero i consumi e i salari. In un contesto quale quello delle economie avanzate, che ha visto negli ultimi tre decenni una sempre maggiore diseguaglianza dei redditi

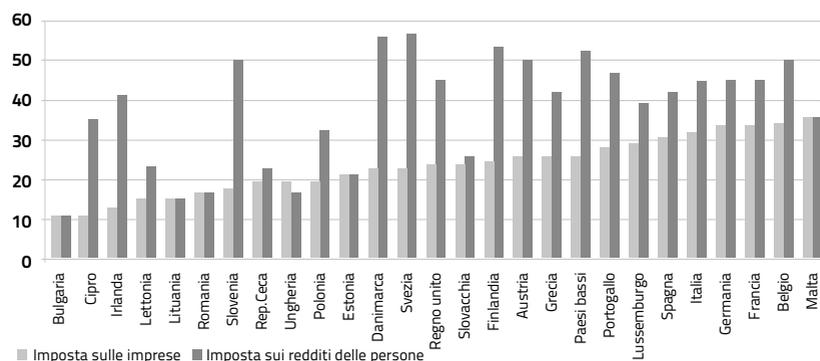
3 Ruud A. Mooij e Gaetan Nicodeme, "Corporate tax Policy and incorporation in the EU", CPB Netherlands, Bureau for Economic Policy Analysis, L'Aja, 2008; Joanna Piotrowska e Werner Vanborren, "The corporate income tax revenue paradox: evidence in the EU", European Commission, "Taxation and Customs Union", Working Paper n. 12, 2007.

4 Alfons Weichenrieder, "Profit-shifting in Europe: evidence from Germany", International Tax and Public Finance, 16, pp. 281-297, 2009; Sol Picciotto, "Is the international tax system fit for purpose, especially for developing countries?", International Centre for Tax and Development, Working Paper 13, 2013.

lordi, non sorprende allora che anche la disuguaglianza sui redditi netti sia aumentato velocemente⁵. L'accettazione da parte della UE dell'abbandono del principio di progressività delle imposte sul reddito e l'erosione della residua progressività provocata dalla possibilità di un'attiva gestione da parte delle imprese della propria posizione fiscale, colpisce al cuore le tradizioni e le ambizioni di politica sociale del continente. Il caos generato dalla competizione fiscale fra i paesi europei dà anche un bel colpo alla dichiarazione fiduciosa della Commissione secondo cui "l'Unione Europea fornisce un quadro e offre strumenti per gestire efficacemente le questioni relative alla fiscalità trans-frontaliera."⁶

ALIQUOTE STANDARD DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DI IMPRESA E ALIQUOTA MARGINALE MASSIMA DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE – EU27, 2013

Fig. 4. 2



Fonte: Commissione Europea, "Tendenze fiscali nell'Unione Europea", 2013.

Insieme alla rinuncia a qualsiasi riferimento al principio di progressività delle imposte nella definizione della politica di allargamento della UE, vi è stata anche la rinuncia a fornire una qualunque guida sugli orientamenti fiscali che uno stato capitalista europeo moderno o modernizzato dovrebbe assumere. Ne segue la rinuncia a indicare ai nuovi stati membri la necessità di convergere verso un grado di utilizzo

5 Ozlem Onaran e Georgos Galanis, "Is aggregate demand wage-led or profit-led? National and global effects", ILO, Ginevra, 2012.

6 Cfr. ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_fraud_evasion/role_of_the_eu/index_en.htm.

del potenziale fiscale simile a quello dei vecchi stati membri, in particolare verso livelli di raccolta fiscale in percentuale del PIL che permettano di assicurare quella fornitura di beni pubblici (infrastrutture fisiche e sociali) indispensabile a garantire l'autonomia della società civilizzate e la produttività dei sistemi economici.

ALIQUOTE MEDIE DELLE IMPOSTE DIRETTE PER GRUPPI DI PAESI UE

Tabella 4.1

Gruppi di paesi	Aliquota di tassazione del reddito di impresa	Aliquota marginale massima della tassazione sul reddito personale
UE15	27,47%	47,61%
UE27	22,8%	37,37%
UE10 (Est Europa)	17,4%	23%
Stati Baltici (+)	17%	19,6%
Balcani Occidentali (*)	10,8%	11,6%

Fonte: Commissione Europea, "Tendenze fiscali nell'Unione Europea", 2013. (+) Lettonia, Lituania, Estonia. (*) Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Montenegro, Serbia.

Nonostante alcune evidenti differenze nei livelli impositivi tra i vecchi stati membri, la maggior parte ha mantenuto un livello di entrate fiscali nell'ordine del 40% o più del PIL fino al 2000. Gli stati della UE15 avevano, nel complesso, già raggiunto livelli di fornitura di beni pubblici notevolmente superiori ai paesi PECO prima di tale data. Gli stessi stati membri dell'Europa meridionale entrati nell'Unione negli anni '80 (le ex dittature di Grecia, Spagna e Portogallo), che riportano entrate fiscali inferiori alla media UE15, devono tale risultato a una governance fiscale povera e a una maggiore evasione, piuttosto che a una disparità nelle aliquote impositive – tutti e tre i paesi mostrano aliquote PIT e CT simili agli altri membri della UE15⁷. In tutti e tre i casi la maggiore vulnerabilità dovuta a una minore pressione impositiva è stata inizialmente compensata grazie ai trasferimenti associati

7 Vd. Yiorgos Ioannidis, "The peculiar distributional character of the Greek taxation system (1995-2008) and the reform that never took place", Conference Paper, EuroMemo Group, Londra, Settembre 2013.

ai Fondi Strutturali UE e grazie agli elevati tassi di crescita economica che hanno accompagnato la transizione alla democrazia. Con lo scoppio della crisi del 2008, tuttavia, la vulnerabilità è divenuta evidente, a causa degli elevati trasferimenti necessari a garantire il salvataggio del sistema bancari e dell'austerità imposta dalla Troika: Grecia e Portogallo, insieme con l'Irlanda, di fatto si sono ritrovate a non avere una massa critica di entrate fiscali in grado di permettere loro di fronteggiare autonomamente la crisi, o di garantire almeno sufficienti entrate di cassa nel medio termine in grado di combattere la speculazione finanziaria (vedi Figura 4.3).

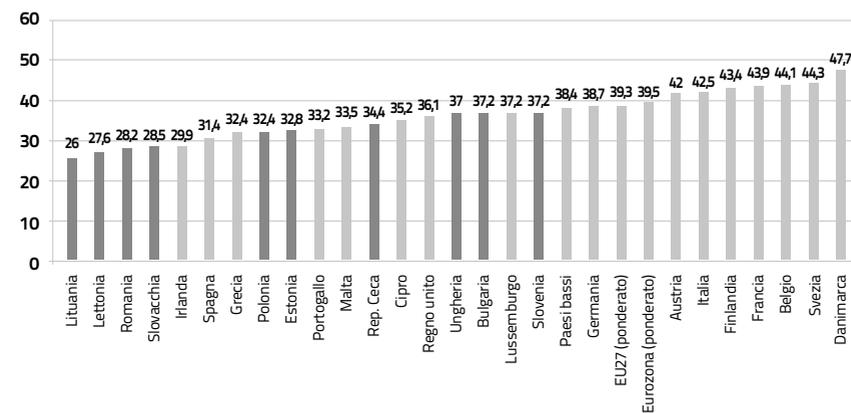
La sfida fiscale per i paesi PECO nel loro processo di transizione è stata senza dubbio più impegnativa che per i tre paesi sopra richiamati entrati nell'Unione negli anni '80, e lo sarebbe stata ancor di più se avessero voluto mantenere un qualche controllo sovrano sull'ambito fiscale. Ciò avrebbe richiesto, insieme alla modernizzazione delle loro infrastrutture e dei loro sistemi produttivi per adattarli alle condizioni competitive del mercato regionale e globale, di garantire, al tempo stesso, un adeguato benessere ai cittadini, necessario a mantenere una qualche fedeltà territoriale da parte di una manodopera generalmente qualificata e prevenire l'emigrazione su larga scala. Tuttavia, in un contesto di predominio del paradigma neo-liberale e di trionfalismo occidentale per la "marketizzazione" dei paesi PECO, la loro transizione nell'Unione si è rivelata completamente diversa⁸. L'agente che ha guidato e sostenuto la transizione europea non è stato l'operatore pubblico democraticamente legittimato, bensì il mercato, o, ancor meglio, sono state le grandi aziende transnazionali europee, in particolare quelle finanziarie. La UE e gli stati membri hanno svolto di fatto un ruolo da facilitatori piuttosto che di regia, ostacolando il processo di trasformazione di stati sovrani, in particolare grazie al mantenimento di uno stretto rigore monetarista, l'imposizione di restrizioni arbitrarie sui prestiti sovrani (Maastricht, Patto di stabilità e crescita), e incoraggiando un processo di vasta privatizzazione delle attività sia produttive che infrastrutturali, che ha visto le società dell'Europa occidentale fra i principali acquirenti. In effetti, in assenza di forti mercati dei capitali nazionali, i PECO non avevano altra scelta che l'accettare il primato del capitale importato e l'internazionalizzazione delle loro istituzioni bancarie⁹.

8 Joachim Becker e Rudi Weissenbacher, "Berlin consensus and disintegration. Monetary regime and uneven development in the EU", in W. Dymarski, M. Frangakis e J. Leaman (eds.), "The deepening crisis of the European Union: the case for radical change", Poznan, 2013.

9 Cfr. Jan Toporowski, "Neo-liberalism: the Eastern European frontier", in Alfredo Saad-Filho e Deborah Johnston (a cura di), "Neoliberalism: a critical reader", Londra, 2005.

RAPPORTO TRA ENTRATE FISCALI E PIL NELLA UE27 2011 (%)

Fig. 4.3



Fonte: Commissione Europea, "Tendenze fiscali nell'Unione Europea", 2013.

La figura 4.3 mostra che tutti i paesi PECO hanno aliquote fiscali più basse rispetto al 38,8% che costituisce la media ponderata della UE27. Con l'eccezione della Slovenia, ma come Grecia, Portogallo e Irlanda, nessuno dei paesi UE10 è stato in grado di finanziare autonomamente un programma di gestione delle crisi, dato anche il fatto che la recessione in questi paesi è stata molto più grave che nella UE15. I paesi PECO non sono stati neanche incoraggiati dalla Commissione Europea ad adottare misure anticicliche, anzi, tranne la Polonia (che ha evitato di poco la recessione) sono andati tutti incontro all'apertura di una procedura per deficit eccessivi, malgrado fossero caratterizzati da livelli di deficit e debito anche significativa mente inferiori rispetto a quelli dei paesi UE15¹⁰. La Commissione ha adottato un approccio completamente diverso nel caso delle misure espansive adottate dai paesi più grandi della UE15 dopo l'ottobre 2008, sostenendo – abbastanza fraudolentemente¹¹ – di giocare un ruolo

10 Jeremy Leaman, "The size that fits no-one: European monetarism reconsidered", in Eduardo Chiti, Agustin Jose Menendez e Pedro Gustavo Teixeira (a cura di), "The European rescue of the European Union? The existential crisis of the European Union", Oslo, 2012.

11 La Commissione ha rivendicato ciò, ma il suo ruolo in pratica non è andato oltre l'organizzazione di alcuni incontri ad alto livello; di fatto non ci sono state coerenti iniziative di respiro europeo per armonizzare la gestione delle crisi dei 27 stati membri.

di coordinamento in tale processo¹². Oltre a rivelare il completo fallimento di tutta l'architettura politica macroeconomica della UE, la crisi ha evidenziato il fallimento storico di Commissione e Consiglio, sia nel mancato raggiungimento di un qualche significativo grado di armonizzazione dei sistemi di imposizione diretta degli stati membri, che nell'incapacità di evitare l'erosione asimmetrica della sovranità fiscale all'interno dell'Unione, come dimostrato dalle enormi disparità nelle culture fiscali, nelle entrate fiscali, e nelle prospettive fiscali emerse dopo l'allargamento.

4.3 Fermare la frammentazione europea e i conflitti attraverso l'armonizzazione fiscale

Nonostante la retorica degli ultimi cinque anni su una “guerra” in corso contro paradisi fiscali, evasione fiscale e elusione fiscale di aziende e privati – con le conseguenti proposte descritte sopra – la politica propugnata dalla Commissione e dal Consiglio è rimasta profondamente impregnata dallo spirito neo-liberista e da un rifiuto continuo dell'iniziativa statale. La *Relazione annuale della UE sulle tendenze fiscali* afferma ripetutamente che “la UE resta una zona a tassazione elevata”¹³, implicando che la convergenza verso le più basse aliquote giapponesi, americane o australiane renderebbe l'Europa più competitiva e aumenterebbe il suo potenziale di crescita. Affermazioni come questa confermano che, istituzionalmente, la UE rimane preda del pericoloso mito neoliberista che una pressione fiscale elevata sia un ostacolo alla crescita e alla prosperità. Come il *Tax Justice Network* e altri hanno dimostrato, aliquote fiscali elevate (come negli stati scandinavi) in nessun modo soffocano la crescita e l'innovazione¹⁴; la crisi attuale offre anzi ampia conferma della fragilità degli stati con basse aliquote impositive e una forte dipendenza da capitali importati.

La cattiva gestione della crisi negli ultimi cinque anni ha fallito sia nell'affrontare i fattori determinanti le molteplici crisi dell'Europa, sia nell'avviare

12 Jeremy Leaman, “Weakening the fiscal state in Europe. The European Union's failure to halt the erosion of progressivity in direct taxation and its consequences”, in: Chiti, Eduardo, Agustin Jose Menendez e Pedro Gustavo Teixeira, cit.

13 Commissione Europea, “Taxation trends in the European Union”, 2013, pp. 21, 23.

significative riforme di politica fiscale, all'interno dell'Area Euro o nella più ampia area dell'Unione. Il disastro del Fiscal Compact reitera l'assoggettamento degli stati membri ad arbitrari limiti su deficit e debito, senza far nulla per fermare o invertire la tendenza alla divergenza economica all'interno sia dell'area EU17 che dell'area EU27.

Senza convergenza fiscale e il rafforzamento delle finanze pubbliche, il progetto europeo è condannato e, con esso, la possibilità di un'agenda sociale autenticamente di trasformazione. Le misure necessarie per costruire le basi fiscali del progresso sociale e di una genuina civiltà in Europa, e per evitare una concorrenza fiscale che produce solo impoverimento dei paesi, caccia alle basi fiscali altrui e *free-riding*, possono essere sintetizzate come segue:

1. Tutti gli stati europei dovrebbero impegnarsi sul principio di tassazione progressiva come fondamento per una più equa distribuzione del reddito all'interno degli stati e tra gli stati.
2. Per quanto riguarda l'imposta sul reddito personale, ci dovrebbe essere una tendenziale armonizzazione delle scale di progressività, delle detrazioni e deduzioni di base, delle aliquote marginali, sia minime che massime.
3. Nella tassazione sul reddito d'impresa, ci dovrebbe essere una corrispondenza fra le aliquote applicate ai vari tipi di società e impresa, così da evitare comportamenti opportunistici e garantire un giusto contributo da parte del capitale al finanziamento dei beni pubblici, che beneficiano tutti gli agenti economici.
4. Dovrebbe essere realizzato un sistema coordinato di tassazione societaria, mediante una versione rafforzata della proposta CCCTB, che prevenga il continuo sfruttamento da parte delle multinazionali delle opportunità di elusione fiscale che permettono di ridurre sostanzialmente le aliquote marginali effettive dando loro vantaggi competitivi sleali e provocando una significativa perdita di gettito fiscale.
5. Tutti gli stati membri dovrebbero impegnarsi per la trasparenza e per lo scambio automatico di informazioni su entrambi i tipi di reddito, personale e societario. Bisogna dare urgentemente seguito alle iniziative legislative già

14 N. Shaxson & E.M O'Hagan, “Mythbusters: a competitive tax system is a better tax system”, Tax Justice Network, 2013, www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN_NEF_130418_Tax_competition.pdf. Cfr. anche ITEP, “States with ‘high rate’ income taxes are still outperforming no-tax States”, Washington D.C., 2013, www.itep.org/pdf/lafferhighrate.pdf.

approvate dal Parlamento Europeo sulla direttiva sulla tassazione del risparmio e su una comune e consolidata base imponibile. La CCCTB dovrebbe prevedere sia una rendicontazione consolidata a livello di gruppo che una rendicontazione delle attività paese per paese, di modo da permettere l'attuazione di un sistema unitario di tassazione delle imprese¹⁵.

6. Gli strumenti che permettono l'elusione fiscale nei paradisi fiscali europei e d'oltremare devono essere eliminati, insieme con l'uso diffuso di società di comodo nel settore dei servizi finanziari.

7. La tendenza verso una maggiore utilizzo delle imposte indirette, regressive, deve essere fermata e conseguito un migliore equilibrio tra tassazione diretta, progressiva, e imposte sui consumi.

8. La dinamica distruttiva della concorrenza fiscale deve essere eliminata, nell'interesse della solidarietà fra paesi e della sostenibilità dei sistemi di governance. Una comunità che condivide interessi e valori non può tollerare l'esistenza di *free riders* fiscali che giocano sulle basi imponibili delle altre giurisdizioni. I livelli eccezionalmente bassi delle aliquote di imposta sulle società in diversi paesi europei contraddicono i principi di solidarietà necessari all'interno di un gruppo strettamente integrato di nazioni.

La fiscalità – in particolare l'imposizione diretta – è un veicolo fondamentale per ridurre le disparità di reddito e la ricchezza e per garantire la sicurezza sociale di tutti i cittadini. È anche il fondamento per una cultura di solidarietà sociale, che riconosce sia la necessità del finanziamento e mantenimento da parte della collettiva dei beni pubblici, che la desiderabilità di equità sociale, uguaglianza di opportunità, condivisione di oneri e ricompense come garanzia di ciò che Wendell-Holmes ha giustamente definito “civiltà”¹⁶.

15 Sol Picciotto, 2013, cit.

16 Oliver Wendell-Holmes, Associate ex Giudice della Corte Suprema degli Stati Uniti, viene citato per aver detto: “Mi piace a pagare le tasse. Con loro compro civiltà”, citata da “Government is Good”, <http://www.governmentisgood.com/articles.php?aid=17>.

5. Occupazione e politiche sociali

5.1 L'impatto sociale sempre più grave della crisi finanziaria

L'Unione Europea è entrata nel suo quinto anno consecutivo di profonda crisi economica, caratterizzata da un aumento senza precedenti di disoccupazione e povertà nella gran parte dei paesi membri.¹ Non si intravedono segni di vera ripresa, se non un ritorno alla crescita dei più ricchi paesi settentrionali, su livelli, però, estremamente contenuti. Anche in questi paesi, poi, non vi è prospettiva alcuna che i frutti della ripresa saranno condivisi dalla maggior parte della popolazione, mentre la quota dei salari sul PIL continua a declinare in molti paesi. In molti casi i governi di centro-destra hanno legittimato i loro programmi di austerità, i tagli imposti alla spesa pubblica e la compressione dei salari e delle condizioni di vita per mezzo della falsa argomentazione che i conti devono essere aggiustati per evitare una crisi come quella greca e i conseguenti aggiustamenti.

I dati sulla disoccupazione sono indicatori importanti delle dimensioni raggiunte dalla crisi sociale. La disoccupazione nell'Unione a 27 paesi (UE27) è arrivata al 12% della forza lavoro, corrispondenti a 26 milioni di individui, di cui 19 milioni nell'area euro (UE17).² Ancora più allarmante è il numero e la percentuale dei disoccupati di età inferiore ai 25 anni: sono circa il 23% (quasi uno su quattro) dei giovani che vivono nella UE, corrispondenti a 5.7 milioni di individui, di cui 3.6 milioni nella UE17. Dati così alti – sia per la disoccupazione giovanile che per quella complessiva – nascondono enormi differenze all'interno dell'Unione, come mostra la Tabella 1.1. Come già ricordato nel Capitolo 1, l'Unione Europea ha destinato 6 miliardi di euro per contrastare la disoccupazione giovanile, ma questo non sarà sufficiente vista la dimensione del problema.

La crescente povertà costituisce un'altra delle conseguenze sociali della crisi finanziaria. Sulla base di una misura di “rischio di povertà”, definita come il 60% del valore mediano del reddito disponibile (calcolato secondo la procedura

1 Un recente studio di Eurofound documenta un aumento complessivo e multi-dimensionale delle disuguaglianze a seguito della crisi. Eurofound, “Third European Quality of Life Survey – Quality of life in Europe: Social inequalities”, Publications Office of the European Union, Lussemburgo, 2013.

2 I dati di questa sezione sono presi da Eurostat, “Income distribution statistics”, 2013; Eurostat, “Recent developments in unemployment at European and member state level”, 2013.

del reddito *equivalente*), l'Unione stimava che il 16.4% della popolazione nella UE27 fosse a rischio di povertà nel 2010, con qualche differenza tra i paesi. I più alti tassi di povertà erano riportati nei paesi membri meridionali e orientali, dove una persona su cinque si trovava a rischio di povertà, rispetto a una su dieci nei Paesi Bassi e in Norvegia. È importante sottolineare che, sebbene i più sviluppati sistemi di welfare del Nord Europa possano offrire una migliore protezione sociale rispetto a paesi del Sud come la Grecia, è proprio nei paesi periferici, più colpiti dalla crisi, che le condizioni sociali sono peggiorate in misura più rilevante e vi sarebbe bisogno di protezione.

I dati più recenti mostrano un impressionante aumento della povertà. A livello UE27 la povertà è aumentata fino a riguardare il 24% della popolazione UE (si veda la Tabella 5.1). La crescita della povertà è confermata fra l'altro da un recente report della Federazione Internazionale delle Società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (IFRC), che rivela un ricorso crescente per sostegno alimentare e medico ai centri locali delle società aderenti alla federazione in tutta Europa, particolarmente nei paesi meridionali e orientali.³

La disoccupazione è strettamente legata alla povertà: nel 2010 il 45% dei disoccupati nella UE27 era a rischio povertà. Al contrario, però, il lavoro non costituisce garanzia contro la povertà, dato che l'8.4% della popolazione occupata nella UE27 è a rischio. Anche gli anziani sono a rischio: nel 2010 nella UE27 il 14% dei pensionati era a rischio di povertà, con valori percentuali molto più elevati a Cipro (41%) e in Bulgaria (30%).

Alla luce della tendenza corrente in tutta la UE ai tagli di spesa, gli obiettivi di politica sociale esposti nella strategia di Europa 2020 appaiono limitati e contraddittori. Anche i modesti obiettivi contenuti nella strategia, di raggiungere il 75% di partecipazione al mercato del lavoro nella fascia 20-64 anni, di ridurre l'abbandono scolastico a meno del 10%, di innalzare la percentuale di detentori di un titolo di studio terziario al 40% e di ridurre di 20 milioni il numero di persone povere o a rischio di povertà sembrano ormai irraggiungibili.⁴ Le stesse indagini della Commissione mostrano che oltre 40 milioni di persone all'interno della UE soffrono livelli di grave deprivazione; 80 milioni sono sotto la soglia di povertà del 60% del reddito mediano; nel 2010 già 115

3 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, "Think differently. Humanitarian impacts of the economic crisis in Europe", Ginevra, 2013.

4 Commissione Europea, "Europe 2020 targets", 2011.

milioni erano giudicati a rischio di povertà, compresi 27 milioni di bambini.⁵ La "visione" di Europa 2020 – togliere 20 milioni di persone dal rischio di povertà – lascerebbe ancora 95 milioni di persone in questa categoria; questo rappresenta un livello di deprivazione inaccettabile nella regione più ricca del pianeta.

5.2 Condizioni di lavoro precarie

La crisi finanziaria e il conseguente rallentamento dell'economia hanno pesantemente sbilanciato i rapporti sociali, svantaggiando ulteriormente il lavoro. La flessibilità e la deregolamentazione del mercato del lavoro sono state sull'agenda UE ben prima della crisi. Son passati ormai quasi dieci anni da quando il Parlamento Europeo ha considerato per l'ultima volta nuove forme di legislazione sociale. Adesso, sembra in atto una ritirata anche dagli standard lavorativi già stabiliti in passato: ad esempio, la Federazione Europea dei Lavoratori del Legno e delle Costruzioni (EFBWW) riferisce come i ministri del lavoro dell'Unione non siano riusciti a trovare l'accordo per l'effettiva applicazione della Direttiva sui Posted Workers, i lavoratori assunti in un paese dell'Unione ma inviati temporaneamente a svolgere le loro mansioni in un altro paese membro. La crisi finanziaria e il perdurare della recessione hanno rafforzato la tendenza verso contratti più flessibili e altre modifiche alle condizioni di lavoro che hanno fortemente indebolito il potere contrattuale del lavoro in contrapposizione al capitale.

Non c'è accordo sulla definizione di "lavoro precario", ma secondo uno studio recente esso ricomprende elementi quali l'incapacità degli individui di far rispettare i propri diritti, l'assenza di protezione sociale, la messa a rischio di salute e sicurezza, un lavoro che non fornisce reddito sufficiente a permettere alle persone di condurre una vita dignitosa. L'insicurezza è un altro elemento chiave della precarietà. Ricomprende l'incertezza lavorativa, l'insufficienza di reddito, la mancanza di protezione contro il licenziamento, la mancanza di certezze sulla durata dell'occupazione e l'incertezza sulle possibilità future di impiego. Un altro fattore che ha promosso il lavoro precario è stata la questione della mancanza di qualifiche, ovvero del cosiddetto "mismatch" tra le qualifiche possedute dai lavoratori e quelle richieste nei posti di lavoro disponibili.

5 Eurostat, "Population and social conditions", Statistics in Focus, 9/2012, Brussels.

**POPOLAZIONE A RISCHIO DI POVERTÀ O ESCLUSIONE SOCIALE
NELLA UE PER GRUPPI DI ETÀ - 2011 (IN %)**

Tabella 5.1

	Totale	Ragazzi (0-17)	Adulti (18-64)	Anziani (65+)
Euro Area	22,6	24,9	23,2	18,2
UE27	24,2	27	24,3	20,5
Belgio	21	23,3	20	21,6
Bulgaria	49,1	51,8	45,2	61,6
Repubblica Ceca	15,3	20	15,1	10,7
Danimarca	18,9	16	20,5	16,6
Germania	19,9	19,9	21,3	15,3
Estonia	23,1	24,8	24,2	17
Irlanda	-	-	-	-
Grecia	31	30,4	31,6	29,3
Spagna	27	30,6	27,1	22,3
Francia	19,3	23	20,1	11,5
Italia	28,2	32,3	28,4	24,2
Cipro	23,5	21,8	20,8	40,4
Lettonia	40,1	43,6	40,9	33,2
Lituania	33,4	33,4	33,6	32,5
Lussemburgo	16,8	21,7	17,6	4,7
Ungheria	31	39,6	31,7	18
Malta	21,4	25,8	20,1	21,5
Paesi Bassi	15,7	18	17	6,9
Austria	16,9	19,2	16,2	17,1
Polonia	27,2	29,8	27	24,7
Portogallo	24,4	28,6	23,2	24,5
Romania	40,3	49,1	39	35,3
Slovenia	19,3	17,3	18,7	24,2
Slovacchia	20,6	26	20,6	14,5
Finlandia	17,9	16,1	18	19,8
Svezia	16,1	15,9	15,4	18,6
Regno Unito	22,7	26,9	21,4	22,7
Islanda	13,7	16,6	14,3	4,5
Norvegia	14,6	13	15,9	11,4
Svizzera	17,2	18,9	13,9	28,3
Croazia	32,7	32,2	32,5	34

Fonte: Eurostat, novembre 2013

Dunque, non è solo un problema di scarsa qualificazione ma, sempre di più, in Europa, dove i cittadini hanno forse ottenuto il livello più alto di sempre di formazione e titoli formali, un problema di sovra-qualificazione in relazione alle posizioni di lavoro disponibili.⁶

La Federazione Internazionale dei Sindacati Metalmeccanici (FISM) brevemente elenca come caratteristiche di un lavoro precario:

- assunzione diretta sulla base di contratti temporanei di lavoro;
- assunzione di manodopera attraverso agenzie interinali o intermediari specializzati;
- esternalizzazione di alcune funzioni ad altre compagnie;
- contratti personali di lavoro per falsi lavoratori “autonomi”;
- impiego illegale di periodi di prova;
- lavoro mascherato da contratti di apprendistato;
- assunzioni a chiamata / a giornata;
- lavoro part-time illegale o involontario;
- lavoro a domicilio.

Nel 2010 l'indagine europea sulle condizioni di lavoro (European Working Conditions Survey) riportava come l'80% dei contratti di lavoro nella UE27 fossero a tempo indeterminato, mentre il 20% – uno su cinque – dei lavoratori era soggetto a contratti di differente durata.⁷ Questi lavoratori non sono tutti in condizioni di precarietà, ma studi recenti hanno confermato non solo le condizioni precarie di gran parte di essi, ma anche il peggioramento nel tempo della loro situazione. I lavori a orario ridotto per motivi economici sono un altro indicatore di precarietà. Il numero di lavoratori che hanno subito riduzioni di questo tipo nella UE15 è aumentato del 30%, da 680.000 nel 2006 a 980.000 nel 2012.⁸ Un quadro simile emerge se consideriamo la proporzione dei lavoratori con contratti a tempo indeterminato: McKay et al. riportano che dal 2010 solo il 57% dei lavoratori in Grecia, il 61% in Irlanda e il 68% in Spagna ha avuto contratti a tempo indeterminato, rispetto all'80% di contratti a tempo indeterminato e al 20% di contratti temporanei nella media della UE27.

6 S. McKay, S. Jefferys, A. Paraksevopoulou e J. Keles, “Study on precarious work and social rights. Carried out for the European Commission (VT/2010/084)”. Working lives research institute, Faculty of social sciences and humanities, London Metropolitan University, EU-Study Precarious Work Survey of 2010, 2012, pp. 8-9.

7 McKay et al, “Precarious work and social rights”.

8 OCSE, “Labour statistics”, 2013.

Esiste anche una dimensione di genere della precarietà: le donne sono colpite più degli uomini. La crisi ha accelerato il progetto di informalizzazione del lavoro, specialmente in quei settori dove le donne sono più presenti degli uomini. Dati più recenti sulla popolazione lavorativa in condizioni di precarietà sono difficili da ottenere, a causa della mancanza di una definizione condivisa a livello europeo, ma utilizzando il lavoro part-time e quello a orario ridotto come indicatori è chiaro che la precarietà è aumentata in Europa dall'inizio della crisi. Secondo uno studio della Fondazione Europea per il Miglioramento delle Condizioni di Vita (European Foundation for the Improvement of Living Conditions), tra il 2007 e il 2011 il lavoro part-time è aumentato in tutti i paesi UE27, con la sola eccezione della Polonia, mentre il part-time involontario è aumentato nella maggior parte dei paesi membri, in modo impressionante in Grecia, Irlanda, Spagna e Italia.⁹ Il report della IFRC fornisce ampia evidenza della diffusione del lavoro precario in Europa e degli effetti particolarmente devastanti che ha avuto nei paesi meridionali più colpiti dalla crisi.¹⁰

In molti paesi lo status di lavoratore part-time o temporaneo non prevede oneri per i contributi sociali e, dunque, previene l'accesso a programmi di protezione sociale. McKay et al notano come la crescita nel numero di contratti di lavoro non-standard in tutta Europa ha portato all'esclusione di molti lavoratori dagli schemi di previdenza.

5.3 Che fare?

Come si può affrontare la crescita in corso di povertà e vulnerabilità? Nel breve periodo gli organismi comunitari devono cambiare le regole e i vincoli finanziari che stanno avendo conseguenze sociali così drammatiche. Si noti che l'impatto sociale delle politiche di stabilizzazione e aggiustamento non sono parte del mandato dei programmi di "Assistenza Finanziaria" dell'Unione Europea, né della sua "Task Force" istituita per fornire assistenza tecnica al governo greco.¹¹ È necessario che organismi europei come il Direttorato Generale per

9 European Foundation for the Improvement of Living conditions, "Impact of the crisis on working conditions in Europe", 2013.

10 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2013, cit.

11 European Union, "Financial Assistance to Greece", EU Commission, Economic and Financial Affairs, 2013:

l'Occupazione, gli Affari Sociali e l'Inclusione della Commissione, che ha un mandato specifico e la necessaria competenza ed esperienza in questioni sociali come povertà e disoccupazione, siano direttamente coinvolti nella valutazione dei programmi di austerità. L'uso di fondi strutturali a supporto dei piani di austerità deve cessare – i bisogni sociali, e non l'obbedienza ai programmi di "consolidamento fiscale", dovrebbero determinare le spese sociali.

Il Direttorato Generale per l'Occupazione ha promosso un utile programma per fornire esperienza di lavoro o formazione ai giovani disoccupati. Questo programma ha bisogno di fondi adeguati, come ne hanno bisogno simili interventi per assistere i disoccupati e attutire la povertà. In accordo con le autorità nazionali e le istituzioni internazionali, l'Unione dovrebbe anche fornire un'assistenza contingente in alcune aree chiave – come la salute – per assistere i paesi in crisi nel breve-medio periodo.¹² A questo riguardo, l'IFRC e le sue organizzazioni aderenti possono fornire informazioni utili e supporto.

Ma l'impatto della crisi non si limita al breve periodo: la minaccia alla popolazione Europea sta nel fatto che la crescita in molti dei paesi colpiti dalla crisi sarà compromessa per un lungo periodo a venire. Le attuali misure macro-economiche pro-cicliche sembrano disegnate per assicurare che i livelli di deprivazione aumentino, piuttosto che diminuire. Ciò di cui c'è bisogno è un approccio radicale e differenziato alla finanza pubblica e il rafforzamento dei programmi sociali per prevenire l'ulteriore frammentazione e ri-mercificazione dell'offerta di servizi pubblici.

Oltre alle misure immediate, è necessario dare forza legale a un insieme completamente diverso di valori, dando priorità ai diritti sociali dei cittadini dell'Unione rispetto alle regole della concorrenza e ai vincoli fiscali. È anche necessario richiedere a tutti i paesi membri l'impegno a migliorare le condizioni sociali, parallelamente allo sviluppo economico. L'idea di un contratto sociale tra i cittadini e lo stato dovrebbe essere messo al centro delle politiche economiche e sociali europee, con l'obiettivo non solo di limitare ed eventualmente eliminare gli effetti sociali della crisi, ma anche di procedere verso un'Europa più equa, democratica e prospera.

¹² "Lo scopo della Task Force è di identificare e coordinare l'assistenza tecnica di cui la Grecia ha bisogno per realizzare il programma di aggiustamento UE/FMI e accelerare l'assorbimento dei fondi europei. Il suo lavoro si concentra su crescita economica, competitività e occupazione, e consegna rapporti trimestrali alle autorità greche e alla Commissione Europea. La Task Force ha sede a Bruxelles e ha un ufficio ad Atene".

12 I casi di mancanza di medicinali in Grecia sono indicativi della cattiva gestione della crisi finanziaria e del suo impatto sociale sui cittadini europei.

6. Politica Industriale

6.1 Per trovare una via d'uscita serve una politica industriale

Aprire un dibattito sulla politica industriale in Europa e specialmente nell'Unione Europea è quanto mai urgente. Gli ostacoli politici che si contrappongono a una nuova politica industriale sono però enormi e per metterla in atto sono necessari grandi cambiamenti. Ma i risultati di questi sforzi potrebbero essere importanti: la fine della recessione, la creazione di nuovi posti di lavoro che offrano elevate retribuzioni, o almeno in grado di garantire l'uscita da condizioni di povertà, una maggiore coesione e azione pubblica nella UE, una trasformazione in senso ecologico dell'Europa, una maggiore democraticità dei processi decisionali in campo economico.

La via d'uscita dalla crisi in Europa dipenderà da quali forze determineranno la riorganizzazione dell'economia che dovrà necessariamente esserci. Ora i protagonisti sono le grandi imprese con sistemi di produzione transnazionali. Esse operano per massimizzare i profitti di breve periodo, come imposto dagli investitori finanziari. La maggior parte delle strategie delle grandi imprese non mettono in discussione il modello industriale tradizionale basato su tecnologie e produzioni a elevato impatto ambientale; alla politica chiedono di non interferire nelle loro scelte e un sostegno di fondo alle loro strategie. Questo avviene nonostante le campagne volte a promuovere la responsabilità sociale e ambientale delle imprese.

Se le decisioni sono lasciate ai grandi attori economici, ciò che emergerà dalla crisi europea sarà probabilmente una perdita permanente di capacità produttiva e di posti di lavoro; una ridotta capacità di sviluppare nuove tecnologie e attività economiche; una struttura industriale più internazionalizzata e più polarizzata, con un livello di concentrazione ancor più elevato con poche imprese per ogni settore, sia a livello globale che in Europa.

D'altra parte, la sfida di superare la crisi costruendo un'economia "più verde" e più equa a livello globale rappresenta un'opportunità per orientare il cambiamento dell'economia in una direzione più desiderabile e sostenibile. Gli strumenti per raggiungere questo cambiamento sono semplici, ben noti ed efficaci: si tratta delle *politiche industriali e dell'innovazione*. In molti stati euro-

pei, queste politiche hanno consentito l'espansione della produzione industriale realizzata con grande successo dagli anni '50 ai '70 del secolo scorso. E oggi nei paesi emergenti queste politiche uniscono iniziative pubbliche e private per sviluppare conoscenza, acquisire tecnologie, investire in nuove attività ed espandere la penetrazione sui mercati esteri.

Lo sviluppo di strutture produttive che facilitano la competizione di prodotto e l'innovazione è possibile, come mostra l'esempio degli stati europei – Germania, Austria, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi e Svezia – in cui si sono affermate imprese di medie dimensioni che sono innovative, competitive a livello globale e avanzate tecnologicamente. Ma le politiche attuali dell'Unione Europea e dei governi nazionali mirano piuttosto a una politica di crescita "dal lato dell'offerta"; di fronte alla "mancanza di competitività" si presenta come soluzione una "svalutazione interna" che consista nel ridurre prezzi e salari attraverso misure di austerità. Un tale approccio destabilizza ulteriormente le economie della periferia europea, già in ritardo, aggravando la depressione. L'alternativa è una politica industriale attiva che possa agevolare l'uscita dalla crisi, ridurre gli squilibri interni all'Europa e trainare uno sviluppo socialmente ed ecologicamente sostenibile nel lungo periodo in tutti i paesi membri.

6.2 La direzione sbagliata della politica industriale della Commissione europea

La politica industriale ha per lungo tempo giocato un ruolo marginale nelle politiche UE, non da ultimo a motivo delle critiche rivolte, a partire dagli anni '70, con la crisi del modello di sviluppo fordista, ai tradizionali modelli d'intervento "corporativisti" (come la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio) o "statalisti" (la "pianificazione" francese). Tuttavia, un nuovo dibattito sta emergendo sul ruolo della politica, delle istituzioni europee e dei governi degli stati membri nel modellare le dinamiche dei settori industriali all'interno del mercato europeo e nel rafforzare, attraverso l'incremento della competitività, il ruolo globale dell'Unione.

Le politiche per la competitività economica e la "sicurezza" sono ora incluse nella strategia di Europa 2020, approvata nel giugno 2010 dal Consiglio Europeo. Questa fornisce il nuovo quadro della politica economica in Europa, rimpiaz-

zando ufficialmente la Strategia di Lisbona (riprogrammata) che avrebbe dovuto ispirare le politiche europee nel decennio precedente.

Nella Strategia di Lisbona l'Unione Europea fissava l'obiettivo di divenire "la più competitiva e dinamica economia basata sulla conoscenza al mondo, capace di una crescita economica sostenibile con maggiore e migliore occupazione e più coesione sociale". Si annunciò una strategia economica completa per "preparare la transizione a un'economia e a una società basate sulla conoscenza" per mezzo di migliori politiche nei settori della società dell'informazione e della ricerca e sviluppo (R&S); l'accelerazione del processo di riforme strutturali per la competitività e l'innovazione; il completamento del mercato interno; una modernizzazione del modello sociale europeo, che puntasse a investire sulle persone e a combattere l'esclusione sociale; la garanzia di un contesto economico sano e orientato alla crescita mediante un appropriato mix di politiche macroeconomiche.

La strategia Europa 2020 segue questa stessa traiettoria, individuando tre priorità: "crescita intelligente", ovvero un'economia basata su conoscenza e innovazione; "crescita sostenibile", ovvero un'economia efficiente nell'uso delle risorse, più verde e competitiva; "crescita solidale", ovvero un'economia con elevata occupazione caratterizzata da alta coesione sociale e territoriale. Nel 2020 l'Unione dovrebbe raggiungere cinque obiettivi formalmente quantificati attraverso una vasta gamma di azioni a livello nazionale e comunitario; gli strumenti di policy specifici per raggiungere questi target appaiono però limitati, anche se sono state avviate otto "iniziative prioritarie" associate alle urgenze individuate.¹

Nell'ottobre 2012 la Commissione ha adottato una nuova comunicazione sulla politica industriale, un aggiornamento dell'iniziativa prioritaria sulla politica industriale denominata *Una industria europea più forte per la crescita e la ripresa economica*. In questa comunicazione la Commissione ha lanciato una nuova partnership tra UE, paesi membri e industria, basata su quattro pilastri:

1. Investimento in innovazione, con un focus su sei aree prioritarie ad alto potenziale (*tecnologie manifatturiere avanzate per una produzione "pulita"; tecnologie avanzate dei materiali quali le nanotecnologie; bioindustria; politiche per industrie, costruzioni e materie prime sostenibili; veicoli e navi non inquinanti; reti intelligenti*).

¹ Commissione Europea, "Communication from the Commission: Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth", 2010.

2. Migliori condizioni di mercato, con riferimento sia al mercato interno (in particolare per quanto riguarda beni, imprenditorialità e protezione dei diritti di proprietà intellettuale) che ai mercati internazionali.

3. Accesso a finanziamenti e a capitale di rischio, attraverso un migliore impiego e indirizzamento delle risorse pubbliche, incluse quelle provenienti dalla Banca Europea degli Investimenti, e sbloccando fondi privati.

4. Sviluppo del capitale umano e delle professionalità, così da promuovere la creazione di posti di lavoro e una migliore anticipazione e investimento sulle professionalità richieste, per promuovere la competitività dell'industria.

Questa partnership è stata lanciata dalla Commissione al fine di favorire la ripresa degli investimenti industriali. Esprime l'intenzione, che dovrebbe essere un impegno comune a tutti gli attori europei della politica industriale, di invertire il declino del ruolo dell'industria europea, riportandola dal livello attuale – circa il 16% del PIL – ad almeno il 20% entro il 2020.

Le attuali politiche industriali comunitarie, tuttavia, mostrano due debolezze fondamentali. La prima è nell'approccio di base, in cui rimane dominante il meccanismo di mercato, non si affronta il potere dei maggiori attori industriali e non vengono identificate le priorità politiche che dovrebbero fornire un orientamento di lungo termine per le attività economiche. In particolare, ci sono tre punti ingiustificatamente omessi riguardo la politica industriale europea, che avrebbero dovuto avere invece uno speciale rilievo nel periodo preparatorio al Consiglio Europeo di dicembre 2013:

- a. l'ambiguità delle misure di politica industriale rivolte al "doppio uso" militare e civile di tecnologie e produzioni.
- b. la linea di credito "Connecting Europe", con l'iniziativa "Europe 2020-Project-Bonds";
- c. lo sviluppo di negoziati con gli altri portatori di interesse (*stakeholders*) sugli obiettivi e le finalità da perseguire attraverso una strategia industriale di medio e lungo termine.

Questi tre punti sono significativi per lo sviluppo complessivo dell'Unione, per la sua competitività e ruolo nel mondo. Sono inoltre rilevanti per l'approccio dell'Unione alla finanziarizzazione, per il problema delle "diverse velocità" all'interno della UE e per l'aggravarsi delle condizioni delle "periferie" europee.

Vi sono diversi aspetti su cui l'approccio attuale non riesce a intervenire:

- a. la distorsione imposta dalle spese militari, sia sullo sviluppo delle capacità produttive – in quanto distoglie conoscenza e capacità tecnologiche da altri urgenti obiettivi civili – che sulla struttura della politica internazionale, in quanto dà una rilevanza non necessaria alle capacità militari.
- b. l'orientamento neo-mercantilista del modello di sviluppo europeo, che ignora i bisogni legati allo sviluppo interno dei paesi coinvolti e si concentra sulla possibilità di importare beni e servizi dai partner commerciali, anziché realizzare possibili sinergie tra diversi settori industriali all'interno dell'Unione o a livello globale.
- c. la tendenza alla polarizzazione tra diverse regioni, così come tra diversi paesi membri all'interno della UE, che sta portando a una concentrazione della produzione industriale in alcuni paesi e a una distruttiva de-industrializzazione in molti altri.

La seconda maggiore debolezza delle attuali politiche industriali è la loro incapacità di dare forma al cambiamento dell'industria europea. Queste politiche mancano di risorse adeguate a livello dell'Unione, sono limitate dalla priorità data alle normative antitrust e finalizzate all'apertura dei mercati (comprese le prospettive preoccupanti aperte dalla proposta di trattato USA-UE discusso nel capitolo 7). Le politiche industriali comunitarie mancano inoltre di un adeguato meccanismo di governance e le lobby industriali saranno probabilmente in grado di continuare a influenzarne le priorità e controllarne gli effetti. La mancanza di processi democratici e di una più ampia partecipazione al meccanismo decisionale è emersa come una grave debolezza dei tentativi di rinnovare la politica industriale europea: la competizione su mercati deregolamentati è stata considerata l'unica alternativa ai precedenti modelli di intervento pubblico.

6.3 Un'agenda alternativa per la politica industriale europea

Le decisioni sul futuro della struttura industriale europea devono essere riportate nella sfera pubblica. Una nuova politica industriale europea è necessaria per superare le limitazioni e i fallimenti delle passate esperienze, caratterizzate

da pratiche collusive tra poteri economici e politici, da una forte burocratizzazione, dalla deresponsabilizzazione e dalla mancanza di iniziativa. Tali politiche dovrebbero essere selettive e capaci di introdurre trasformazioni effettive. Le decisioni riguardo le priorità dovrebbero basarsi su meccanismi democratici, che tengano conto di differenti interessi sociali, e aperte alle voci della società civile e dei sindacati; dovrebbero coinvolgere nuove istituzioni e attori economici, e introdurre nuove regole e pratiche di business che possano garantire una realizzazione efficace ed efficiente delle politiche industriali.

Ci sono sei aspetti che una nuova politica industriale di questo tipo dovrebbe affrontare:

1. Uscire dalle attuali condizioni recessive richiede un incremento sostanziale della domanda, che potrebbe essere creato da un piano di investimenti per la ricostruzione socio-ecologica a livello europeo.
2. Un approccio attivo allo sviluppo industriale è indispensabile ai fini di contrastare l'involuzione della struttura economica europea che è il risultato della ricerca ossessiva della competitività globale e della "sicurezza", da un lato, e dalle rilevanti perdite di capacità produttiva verificatesi dopo il 2008, come conseguenza della crisi, dall'altro.
3. Attività economiche innovative su larga scala, che possano offrire nuovi prodotti e servizi utili e fornire nuove opportunità di lavoro, non emergeranno spontaneamente. Una politica industriale a livello europeo è necessaria per innescare la comparsa di nuove attività economiche sostenibili per l'ambiente, ad alto contenuto di conoscenza, a elevate qualifiche e salari.
4. La spinta alle privatizzazioni dei decenni passati deve essere invertita. Le nuove attività devono essere create con un supporto sostanziale del settore pubblico. Il processo decisionale deve essere reso democratico e riorientato verso la sostenibilità sociale ed ecologica. Le priorità di investimento devono essere fissate ai livelli comunitario, nazionale, regionale e locale, così da creare occupazione e combattere la povertà, l'esclusione sociale e la devastazione ambientale. L'azione pubblica dovrebbe dare direzione e supporto alle attività del settore privato, compreso lo sviluppo di competenze, l'imprenditorialità, l'accesso al capitale e l'organizzazione di nuovi mercati. Il settore pubblico potrebbe anche essere sfruttato per produrre direttamente beni pubblici come la conoscenza, la qualità ambientale, il benessere, l'integrazione sociale e la coesione territoriale.

5. Dev'essere inaugurato un nuovo corso che punti a una diversa nozione di "sicurezza", legata al disarmo, a una maggiore coesione e a minori squilibri all'interno dell'Unione e dei singoli paesi. Essa va perseguita concentrando l'azione sui paesi della "periferia" e sulle regioni più sfavorite del "centro", invertendo le dinamiche attuali, che vedono invece allargarsi il divario tra un "centro" relativamente forte e una "periferia" dove una larga parte della capacità industriale si sta perdendo, in un contesto nel quale si accentuano anche gli squilibri in termini di base di conoscenza, investimenti, commercio, occupazione e redditi.

6. La necessità fondamentale di una trasformazione ecologica dell'Europa richiede nuovi strumenti di policy. Trasformare l'Europa in una economia e una società sostenibili – riducendo l'uso di risorse non rinnovabili ed energia, proteggendo i sistemi ecologici e i paesaggi, riducendo le emissioni di CO₂ e altri gas, riducendo i rifiuti e diffondendo il riciclo – va ben oltre l'emergere di nuove attività a basso impatto ambientale; è una trasformazione che riguarda l'intera economia e l'intera società. Una nuova politica industriale a livello europeo potrebbe fornire il quadro d'insieme per integrare i diversi strumenti di policy necessari per rendere l'Europa sostenibile.

Attività specifiche che potrebbero essere incluse tra gli obiettivi sono: (a) la protezione dell'ambiente e la promozione delle energie rinnovabili; (b) la produzione e diffusione della conoscenza, delle applicazioni delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, delle attività basate sul web; (c) salute, benessere e attività di cura; (d) il supporto a iniziative per trovare soluzioni socialmente ed ecologicamente sostenibili ai problemi legati all'alimentazione, alla mobilità, alle costruzioni, all'energia, all'acqua e ai rifiuti.

Un sistema di commesse pubbliche europee che privilegi le forniture di beni e servizi prodotti nell'Unione con caratteristiche eco-sostenibili può essere uno strumento estremamente utile per il raggiungimento sia di obiettivi di espansione di breve periodo che per il miglioramento delle dinamiche produttive di più lungo periodo. La nuova politica industriale deve svilupparsi al livello dell'Unione Europea e – se necessario – nelle istituzioni dell'Area Euro, e dev'essere coordinata con le altre politiche europee, in particolare con le politiche macroeconomiche, monetarie, fiscali, commerciali e per la concorrenza. Ciò è anche

necessario per realizzare quei "valori comuni" proclamati dalla UE, fornendo una piena legittimazione all'azione pubblica comunitaria volta a incidere sul che cosa si produce e sul come si produce. Cambiamenti rilevanti sono richiesti negli attuali regolamenti comunitari, in particolare in quelli che impediscono all'azione pubblica di intervenire sui mercati. L'espansione di attività economiche che i mercati sono incapaci di sviluppare dovrebbe essere un obiettivo esplicito della politica comunitaria. Il livello europeo è cruciale anche per finanziare le politiche di sostenibilità. Dal momento che una simile proposta politica incontrerà probabilmente l'opposizione di alcuni paesi UE, si potrebbe utilizzare la possibilità di ricorrere a "geometrie variabili", con iniziative concrete senza i paesi che non intendono partecipare.

Dovrebbe essere sviluppata una forte integrazione tra la dimensione europea, che dovrebbe garantire coerenza, priorità generali e finanziamento alle politiche, la dimensione nazionale, dove dovrebbero operare le agenzie pubbliche, e le dimensioni locali e regionali, dove specifici attori pubblici e privati devono essere coinvolti nelle sfide complesse associate allo sviluppo di nuove attività economiche.

Le istituzioni già esistenti, tra cui la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e i Fondi strutturali, potrebbero essere rinnovate ed integrate in una nuova politica industriale di questo tipo. Tuttavia, il modo di operare di tali organismi dovrebbe essere adattato ai nuovi ruoli che essi assumerebbero nel modello qui proposto. Mentre nel breve periodo l'adattamento di istituzioni esistenti costituisce la via più efficace di procedere, in tempi più lunghi c'è bisogno di un'istituzione dedicata allo scopo – una Banca pubblica d'investimento europea o una Agenzia industriale europea – cui sia affidato il mandato di dare nuova forma alle attività economiche in Europa.

Dovrebbe essere anche creato un meccanismo in base al quale governi e Parlamento Europeo concordano sulle linee guida e le modalità di finanziamento della politica industriale, chiamando la Commissione a realizzare interventi appropriati e adeguati meccanismi di spesa. Questo potrebbe essere ottenuto per mezzo di un accordo inter-istituzionale tra Consiglio, Parlamento e Commissione. In ogni paese un'istituzione specifica, già esistente o nuova, che sia una *Banca nazionale degli investimenti pubblici* o un'*Agenzia industriale nazionale*, dovrebbe assumere il ruolo di coordinare la messa in atto delle politiche industriali a livello nazionale, interagendo con i sistemi di innovazione, gli

attori politici, il settore finanziario e gli altri attori già esistenti nel panorama nazionale. Agenzie, consorzi o imprese con ruoli più limitati, con uno status flessibile ma un forte orientamento pubblico, potrebbero anche essere create (o ricavate da agenzie europee già esistenti come CEDEFOP) per realizzare azioni a livello locale e regionale e per iniziative in settori specifici. Le istituzioni a livello nazionale e locale dovrebbero assumere la responsabilità per le decisioni di spesa, identificare le imprese private da sostenere, i progetti da sviluppare, le nuove attività pubbliche richieste. E dovrebbero essere soggette a uno stretto controllo democratico.

I fondi per la politica industriale europea dovrebbero venire da risorse europee. È essenziale che i bilanci pubblici in difficoltà non siano appesantiti dalla necessità di fornire risorse addizionali, e che i debiti pubblici non siano aumentati. Si possono immaginare diverse soluzioni. Come suggerito dalla proposta della confederazione sindacale tedesca DGB “*un piano Marshall per l’Europa*”², i fondi potrebbero essere raccolti sui mercati finanziari da una nuova *Agenzia pubblica europea*, ovvero si potrebbero ottenere entrate a livello di Unione mediante una tassa *tantum* sulla ricchezza o, ancora, destinando a tal fine i ricavi della Tassa sulle Transazioni Finanziarie; tali risorse potrebbero aiutare a coprire i pagamenti in conto interessi per i progetti ritenuti necessari ma non profittevoli in termini di mercato. Un’alternativa può venire da una più profonda riforma fiscale europea, che introduca una tassa europea sulle società, eliminando così la competizione fiscale tra i paesi. Una quota attorno al 15% dei ricavi potrebbe andare a finanziare la politica industriale, gli investimenti pubblici, la produzione di nuova conoscenza e la sua diffusione a livello di Unione; il resto potrebbe essere trasferito ai bilanci dei paesi.

Per i paesi dell’Area Euro, potrebbe essere studiato un meccanismo di finanziamento della politica industriale che utilizzi elementi propri dell’area monetaria. Ad esempio, si potrebbero creare Eurobond, oppure una nuova *Banca europea degli investimenti pubblici* potrebbe prendere a prestito fondi direttamente dalla BCE, oppure, ancora, la stessa BCE potrebbe direttamente fornire fondi a sostegno della politica industriale.

² German Trade Union Confederation DGB, “*A Marshall Plan for Europe*”, dicembre 2012.

7. Il Trattato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP)

7.1 La competitività estera è soluzione alla crisi economica?

Con una crescita del PIL di circa il 2% all’anno nel periodo 2012-2013, la performance dell’economia mondiale dall’inizio della crisi economica è rimasta al di sotto del tasso medio di crescita di lungo periodo. Come conseguenza, la crescita del commercio mondiale, che si era mantenuta su tassi doppi rispetto alla crescita del PIL nei passati vent’anni, ha subito un drammatico rallentamento, attestandosi intorno al 2% nel 2012. Una buona parte di questo declino è da attribuirsi alla crisi economica della UE. Le importazioni UE dal resto del mondo si sono riprese solo lentamente dopo il loro crollo nel 2009, mentre le esportazioni sono risalite più rapidamente. Il surplus della bilancia commerciale UE, pari a €225 miliardi (UE27, commercio in beni e servizi), è cresciuto di otto volte dal 2008 e si prevede crescerà ulteriormente. Di fronte alla stagnazione del commercio mondiale, il miglioramento della posizione estera dell’Europa è notevole. Questo sviluppo è attribuibile in parte al declino delle importazioni, soprattutto da parte dei paesi UE più colpiti dalla crisi. Soprattutto, però, è dovuto alla forte crescita delle esportazioni, non solo dei paesi tradizionalmente orientati all’export, come la Germania, ma anche di paesi in relativa crisi, come la Spagna e la Grecia. Nel 2012, la Germania aveva una bilancia commerciale in avanzo di quasi €140 miliardi, avendo più che raddoppiato il proprio surplus verso il resto del mondo dal 2008. Dal 2008 al 2012, le esportazioni extra-UE della Spagna sono cresciute del 43%, quelle della Grecia del 146%.¹ Questa evoluzione è un chiaro riflesso delle strategie anticrisi adottate in seno alla UE, focalizzate su un sostanziale incremento della competitività estera dell’economia europea come via di uscita dalla crisi. Il successo della politica di export tedesca è diventato il modello da seguire anche per gli altri paesi europei. L’idea è che una contrazione della domanda interna attraverso misure di austerità fiscale, insieme a una drastica riduzione dei salari nominali, diminuirà i costi delle imprese europee orientate all’export, portando a un miglioramento delle esportazioni nette.

¹ Elaborazioni su dati Ameco.

In realtà, la crescita delle esportazioni nette della UE è stata facilitata dalla forte crescita dei mercati emergenti, che sono stati il principale volano della crescita dell'economia mondiale. Le esportazioni verso l'Asia sono, per esempio, cresciute di più del 30% nel periodo 2008-2011, contro un tasso crescita totale del 18% per le esportazioni extra-UE durante lo stesso periodo. Tuttavia, visto il recente rallentamento delle prospettive di crescita dei mercati emergenti – particolarmente Brasile, India e, fino a un certo punto, Cina – è improbabile che le esportazioni della UE potranno continuare a crescere allo stesso ritmo nel prossimo futuro. Il tentativo di stimolare la crescita delle esportazioni come strategia di uscita dalla crisi, alla fine, andrà incontro a serie difficoltà.

Per sostenere l'orientamento alle esportazioni delle economie UE, i tentativi di aumentare l'accesso ai mercati per le imprese comunitarie sono stati incoraggiati dalle politiche commerciali. Già con il comunicato "Global Europe: Competing in the World", dell'ottobre 2006, e, più di recente, nel 2010, con il successivo "Trade, Growth and World Affairs", la Commissione Europea ha imposto un netto cambio di rotta alle proprie politiche commerciali, passando dal multilateralismo all'uso di accordi bilaterali. In una prima fase la Commissione ha puntato, da un lato, a una progressiva liberalizzazione che andasse oltre gli obblighi previsti dalla World Trade Organization (WTO) e dagli accordi bilaterali esistenti (accordi WTO+); dall'altro lato, ha mirato con decisione ai paesi con le economie più dinamiche e con ampie barriere commerciali contro le importazioni e gli investitori UE. Così, la UE è entrata in negoziati con quattro paesi ASEAN (Malesia, Thailandia, Singapore e Vietnam), con notevoli progressi nei negoziati, specialmente con Singapore. Uno storico accordo di libero scambio (Free Trade Agreement, FTA) è stato concluso con la Corea del Sud nel 2011, mentre cinque FTA raggiunti con paesi dell'America Centrale sono entrati in vigore alla fine del 2013. La UE e il Giappone hanno cominciato formali negoziati per un accordo di libero scambio onnicomprensivo nell'aprile 2013, mentre i negoziati con il Canada si sono conclusi positivamente nell'ottobre 2013 con un accordo bilaterale di libero scambio denominato CETA. All'inizio del 2014 è previsto si aprano negoziati anche con la Cina, per un accordo in materia di investimenti.

Il sempre più alto numero di iniziative bilaterali è stato arricchito dall'annuncio, a inizio 2013, che UE e Stati Uniti avrebbero iniziato negoziati bilaterali per un accordo di libero scambio denominato *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP). Il via ufficiale alle trattative si è avuto nel luglio 2013. L'ac-

cordo ventilato non è finalizzato solamente a ridurre le barriere tariffarie fra i due più importanti blocchi commerciali dell'economia mondiale. L'obiettivo principale è quello di concentrarsi su una serie piuttosto ampia di problemi di regolamentazione, smantellando e armonizzando la struttura normativa in campi come l'agricoltura, la sicurezza alimentare, gli standard tecnologici e di prodotto, i regolamenti nel settore dei servizi, la protezione dei diritti di proprietà intellettuale e gli appalti pubblici. In aggiunta, la liberalizzazione e protezione degli investimenti sarà un altro tema centrale. Di fronte allo stallo, ormai dal 2008, dei negoziati del *Doha Round* del WTO e con le principali economie avanzate e i mercati emergenti che ricorrono al bilateralismo commerciale, il TTIP è stato interpretato come parte di un più ampio progetto geopolitico. Esso rappresenta tanto una reazione al crescente potere economico e all'influenza politica dei paesi BRIC, in particolare la Cina, quanto un tentativo di costruire un nuovo standard di riferimento globale per la regolamentazione del commercio e degli investimenti.

7.2 Democrazia in pericolo: una critica dell'approccio europeo alla politica su commercio e investimenti

La Commissione ha recentemente dedicato molte energie per illustrare tutti i vantaggi politici ed economici che il TTIP dovrebbe garantire alla UE. Sono stati commissionati alcuni studi, che pretenderebbero di dimostrare i benefici in termini di benessere che il TTIP porterebbe alla UE. Il più frequentemente citato, uno studio del CEPR, sostiene che, nello scenario migliore di "liberalizzazione ambiziosa", i guadagni per la UE sarebbero dell'ordine di €120 miliardi annui.² Questa cifra equivale a meno dell'1% del PIL UE (2012) e potrebbe essere conseguita solo dopo un periodo di transizione di almeno 10 anni. Di questi miglioramenti ci si aspetta che circa l'80% derivi dalla rimozione di vincoli regolamentari e dalla liberalizzazione del commercio nel settore dei servizi e degli appalti pubblici. La perdita di posti di lavoro è stimata a circa lo 0,2%-0,5% della forza lavoro della UE, tra 450 mila e un milione e 100 mila persone. Le metodologie usate per questo tipo di simulazioni sono fortemente

² CEPR, "Reducing transatlantic barriers to trade and investment: an economic assessment", Marzo 2013; ECORYS, "Non-tariff measures in EU-US trade and investment: an economic analysis. Final report", 2009.

viziate (il Box 1 contiene una discussione più dettagliata), ma anche sulla base di questi dati i vantaggi economici del TTIP rimangono poco significativi.

Le barriere tariffarie medie fra UE e USA sono già a un livello molto basso (sotto il 5%) e i negoziati si concentreranno su quella che viene definita convergenza e cooperazione normativa. Secondo il Commissario al Commercio De Glucht, questa includerà (i) la messa a punto di un modello per una futura cooperazione sulle questioni relative alla regolamentazione, (ii) l'armonizzazione delle norme esistenti, anche attraverso meccanismi di riconoscimento reciproco e (iii) il supporto alle suddette attività mediante l'istituzione di adeguate agenzie di regolazione. A prima vista, questo può apparire un piano di lavoro ragionevole, ma in verità vi sono numerosi e gravi problemi.

Per prima cosa, in molti settori gli standard regolativi attuali sono assai differenti nelle due aree commerciali, e questo avviene in particolare in delicati ambiti delle politiche pubbliche, come la sicurezza alimentare, le pratiche sanitarie per uomini, piante e animali, la protezione dell'ambiente.

In secondo luogo, in molti ambiti le filosofie normative sono diametralmente opposte. Nella UE, per esempio, l'applicazione del principio precauzionale ha avuto come risultato il bando dei cibi OGM; negli USA, all'opposto, un approccio tarato sull'analisi costi-benefici ha portato al diffuso utilizzo di tecnologie più favorevoli alle imprese, come, appunto, le piante OGM, l'uso di ormoni nella produzione di carne e l'impiego di biossido di cloro per la disinfezione di animali macellati. Gli USA hanno dichiarato esplicitamente che vogliono che la regolamentazione UE in questi ambiti venga rimossa o che, quantomeno, la normativa statunitense venga ammessa attraverso un reciproco riconoscimento.

Terzo, ci sono grandi differenze fra l'approccio europeo e quello degli Stati Uniti al trattamento e scambio dei dati personali; si tratta di una profonda divergenza di approcci regolativi, che riflette differenti preferenze sociali e che è stata codificata nei rispetti sistemi legali.

Quarto, è di importanza cruciale che il TTIP non mini alla base il dibattito democratico su questi temi, anche in prospettiva. Da questo punto di vista, la cosa più preoccupante è che entrambe le parti puntino alla definizione di una "base istituzionale per ulteriori progressi" nel campo della regolamentazione.³

3 Gruppo di lavoro d'alto livello sul lavoro e la crescita, "Rapporto Finale", 11 febbraio 2013, p.4. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf.

Il documento prodotto nel giugno 2013 dalla Commissione, che definisce la posizione iniziale della UE nella trattativa, contiene al riguardo alcuni elementi, ad esempio la proposta di stabilire "una procedura accelerata per modificare le appendici settoriali del TTIP o per aggiungerne di nuove, attraverso un meccanismo semplificato che non comporti procedure di ratifica nazionale".⁴ Questo annuncio di voler favorire la cooperazione fra regolatori attraverso il TTIP costituisce così una minaccia diretta alle prerogative democratiche sulle politiche pubbliche e, in particolare, un attacco alla competenze dei parlamenti nel definire contenuti e obiettivi della regolamentazione pubblica.

Un altro aspetto problematico del TTIP riguarda i nuovi privilegi che vengono concessi agli investitori. Oltre ad allargare l'accesso di mercato a settori fino a ora protetti, oltre a misure atte a ridurre o vietare pratiche discriminatorie contro compagnie straniere o la protezione di industrie strategiche, la Commissione sembra disposta ad accettare l'inserimento nel TTIP di un meccanismo di risoluzione delle controversie fra Stato e investitori (Investor-State Dispute Settlement ISDS). Nonostante sia una normale caratteristica di molti accordi di investimento bilaterali e regionali, l'ISDS fino a oggi non è stato mai incluso negli accordi commerciali siglati dalla UE. Esso infatti equipara gli investitori ai governi e consente loro di far rispettare i propri diritti attraverso azioni legali intentate presso i tribunali internazionali di diritto privato, dove a rappresentanti privati viene conferita l'autorità di prendere decisioni che potrebbero costringere i governi a pagare larghe somme agli investitori, senza possibilità di appello. L'esperienza passata dimostra chiaramente che la possibilità per i governi di promulgare una legislazione di pubblico interesse potrebbe venir gravemente limitata dalla minaccia di richieste di risarcimento da parte delle grandi imprese multinazionali. Se è vero che l'ISDS è stato originariamente introdotto nei trattati di investimento per ottenere un trattamento equo per chi investe in paesi stranieri con sistemi legali di bassa qualità, questo stesso motivo non può essere applicato alla UE o agli USA, dove l'imparzialità e i ragionevoli tempi del procedimento giudiziale sono già garantiti.

La critica più importante all'ISDS concerne gli ostacoli che esso rischia di imporre alle pratiche decisionali democratiche. L'attrattiva dell'ISDS per gli imprenditori si basa su una nozione ampia e totalmente inaccettabile di "espro-

4 Commissione Europea, "TTIP: Cross-cutting disciplines and institutional provisions", Non paper, 20 giugno 2013.

priazione”, che non solo include il danno che risulta dai costi di investimenti sostenuti in passato (come quelli per costruire una centrale nucleare), ma anche i potenziali profitti che l’investimento avrebbe garantito durante la restante parte del ciclo di vita originario pianificato. Per esempio, se un governo decide di eliminare gradualmente l’energia nucleare, costringendo un investitore straniero a dismettere una centrale 20 anni prima della suo termine operativo, l’investitore è autorizzato a pretendere una compensazione per i profitti persi. Questo è quello che è già effettivamente successo nel caso della compagnia energetica svedese Vattenfall, che nel 2012 ha intentato causa al governo tedesco, pretendendo €3,7 miliardi come indennizzo per la decisione della Germania di rinunciare all’energia nucleare. L’utilizzo dell’ISDS ha conosciuto una vera e propria esplosione negli ultimi due decenni. Secondo l’UNCTAD, a fine 2012 sono 514 i casi conosciuti. Non sorprendentemente, 123 di questi giudizi sono stati intentati da investitori statunitensi, seguiti da quelli europei, in particolare Olanda (50 casi), Regno Unito (30 casi) e Germania (27 casi).⁵ Data la grande quantità di investimenti bilaterali fra UE e USA, è chiaro che i grandi investitori vedono nell’ISDS un’insperata opportunità per disciplinare i governi sulle due sponde dell’Atlantico.

Esiste anche un altro motivo di grande preoccupazione relativo alla liberalizzazione dei servizi finanziari, che rappresenta un’altra importante parte dei negoziati. Malgrado le lezioni della recente crisi finanziaria globale, i negoziati dovrebbero ampliare i diritti e la protezione del settore finanziario, mentre la sicurezza della stabilità finanziaria e la difesa dei consumatori non sembrano esser state prese adeguatamente in considerazione. Stranamente, la Commissione Europea sembra aver adottato un approccio ancor più radicale di quello USA. L’amministrazione Obama ha, infatti, finora opposto delle riserve a due cruciali richieste della UE, quella di includere nell’accordo un meccanismo di cooperazione nella regolamentazione finanziaria e quella di ammettere l’utilizzo dell’ISDS anche per l’industria finanziaria.⁶ Data la situazione generale, è molto probabile che i negoziati porteranno, nell’ambito finanziario, all’adozione di una regolazione corrispondente alle regole meno vincolanti dei due sistemi.

5 Seattle to Brussels Network, “A brave new transatlantic partnership. The proposed EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP/TAFTA) and its socio-economic and environmental consequences”, ottobre 2013.

6 M. Vander Stichele, “TTIP negotiations and financial services. Issues and problems for financial services regulation”, Centre for Research on Multinational Corporation (SOMO), 16 ottobre 2013.

UNA CRITICA ALLE VALUTAZIONI DELLA UE SUGLI EFFETTI DEL TTIP

La Commissione Europea ha commissionato due studi sugli effetti del TTIP, uno redatto nel 2009 (ECORYS) e l’altro nel 2013 (CEPR).⁷ ECORYS ha calcolato, per diversi settori, la possibile riduzione dei costi per le imprese che deriverebbe dalla rimozione delle norme o da un processo di mutuo riconoscimento normativo fra le due sponde atlantiche (‘misure non-tarifarie’ NTMs). Il CEPR ha poi utilizzato questi risultati per sviluppare un modello che analizza in modo più esteso l’effetto economico dell’eliminazione delle norme, a seconda del grado della loro rimozione. Sembrano emergere risultati apparentemente molto precisi, come il guadagno complessivo di €119,212 miliardi che la UE potrebbe ottenere nello ‘scenario di un accordo onnicomprensivo e ambizioso’. Una valutazione più approfondita di queste analisi, tuttavia, porta a dubitare fortemente dei risultati. Qui si menzionano solamente alcuni dei problemi più macroscopici.⁸

Nello studio ECORYS, il costo delle NTMs per le imprese esportatrici è calcolato attraverso un processo in quattro fasi. Per prima cosa, è stato condotto un sondaggio su un campione di 5500 imprese, in paesi sia all’interno che all’esterno della UE, a cui è stato chiesto di quantificare da 0 a 100 ‘il livello complessivo di chiusura del mercato USA (UE) per il tuo prodotto (servizio) esportato in questo settore’. Attraverso una serie di procedure, i risultati del sondaggio sono stati trasformati nell’equivalente percentuale tariffaria. Su questa base, sono stati poi forniti dei dettagliati calcoli sui potenziali benefici derivanti dalla rimozione delle NTMs, con una precisione che sembra dare validità scientifica ai risultati. A un occhio attento, tuttavia, questi risultati appaiono viziati da dati originali che presentano un grado di inaffidabilità piuttosto elevato. In primis, l’alta variabilità delle risposte fornite dalle imprese riguardo il grado di ‘chiusura’ delle barriere non tariffarie;⁹ ciò mette radicalmente in discussione l’affidabilità e accuratezza dei dati utilizzati per i passi successivi. Soprattutto, mentre i benefici per le imprese derivanti dalla rimozione delle NTMs vengono presi in considerazione, i costi potenziali che potrebbe dover pagare la società, come per esempio standard più bassi di sanità alimentare, non vengono tenuti in conto. In sostanza, l’analisi costi-benefici trascura sistematicamente i vantaggi che la regolamentazione comporta per la società.

Lo studio del CEPR utilizza i risultati dello studio ECORYS, immettendoli in un modello di equilibrio generale computazionale. Ciò suscita ulteriori dubbi sui risultati ottenuti, soprattutto riguardo chi avrebbe più da guadagnare da questo nuovo accordo. Innanzitutto, la modificazione dei salari prevista dal CEPR, sia per l’UE che per gli USA, è quasi esattamente coincidente con il cambiamento del PIL; il che implicherebbe che il fattore lavoro (i salari)

7 CEPR, 2013, cit.; ECORYS, 2009, cit.

8 Una critica molto puntuale di come i modelli GCE vengono utilizzati nel valutare l’impatto del commercio è fornita da Lance Taylor e Rudi Von Arnim, “Modeling the impact of trade liberalisation: a critique of computable general equilibrium models”, Oxfam, luglio 2006.

9 La nota metodologica che accompagna lo studio ammette che “misurare l’effetto delle NTMs sui flussi di commercio bilaterale attraverso un sondaggio ha un certo margine di incertezza, che è sottolineato dalla deviazione standard piuttosto ampia”, ECORYS, 2009, cit. p.13, n.27.

condivide gli incrementi di produttività equamente con il capitale (i profitti lordi). Ma ciò richiederebbe un drastico cambio di direzione, giacché ciò non è quanto verificatosi negli ultimi decenni: sia negli USA che nella UE, la quota dei salari è diminuita costantemente a partire dalla metà degli anni Settanta (nella UE, per esempio, dal 67% è arrivata al 57% poco prima della crisi economica).¹⁰ In secondo luogo, lo studio parte dall'assunto che non esista disoccupazione di lungo periodo.¹¹ Su questi presupposti, viene postulato che tutti coloro che perderanno il lavoro come risultato dell'accordo commerciale riusciranno a trovarne un altro. Ma ciò è completamente irrealistico: il livello della disoccupazione di lungo periodo in Europa è già alto e in continua crescita; nuovi posti di lavoro potrebbero emergere, per esempio, nella parte orientale della UE, con salari più bassi di quelli dei paesi dove l'impiego è diminuito; un'alta mobilità del lavoro intra-europea verso questi paesi è comunque molto improbabile. Da ultimo, il modello suppone che esistano condizioni di concorrenza perfetta in quasi tutti i settori, compreso, significativamente, quello dell'industria finanziaria e assicurativa. Concorrenza perfetta vuol dire che ogni guadagno sui costi viene trasferito automaticamente ai consumatori e si assume che la maggior parte dei benefici derivanti dall'accordo siano di questa natura. A essere preponderanti nella struttura del capitalismo moderno sono, però, gli oligopoli, soprattutto nei settori succitati, dove la maggior parte dei risparmi ottenuti attraverso la crescita di produttività non viene trasferita ai consumatori.

Gli studi sugli effetti del TTIP prevedono anche che l'accordo porterà a una sostanziale riduzione del commercio intra-europeo, con un significativo dirottamento dei flussi commerciali attraverso l'Atlantico. Un altro studio, condotto in Germania, conferma il declino del commercio intra-europeo, con una diminuzione approssimativa del 30% del commercio dei paesi PIIGS verso il resto dell'Europa nel caso di abbattimento delle NTBs¹². Gli scenari futuri destano così alcune fondamentali domande sugli effetti che il TTIP potrebbe avere sull'unità stessa dell'Unione Europea.

7.3 Un'agenda alternativa sul commercio internazionale

Ora come ora, i negoziati per il TTIP sono esclusivamente sbilanciati a favore degli interessi delle grandi *corporations*. Ciò è sicuramente dovuto alla sproporzionata influenza che i gruppi di pressione imprenditoriali hanno sui processi decisionali della UE e degli USA. Bisogna quindi cominciare a modificare il carattere opaco e di segretezza degli attuali negoziati. Tanto il Parlamento Europeo quanto la società civile devono essere pienamente informati di quanto accade

10 Banca dati AMECO, variabile ALCDO. I dati si riferiscono alla UE15.

11 Commissione Europea, "Impact assesment report on the future of EU-US trade relations". SWD(2013) 68, Marzo 2013, Appendice 3: "Main aspects of the GCE model", p.3.

12 G. Felemayr, T. Petersen, U. Schoof, "Transatlantic Trade and Investment Partnership: who benefits from a free trade deal?", Bertelsmann Stiftung, 2013.

al tavolo negoziale e tutti i documenti di maggior importanza devono essere pubblicati. Questo è fondamentale, visto che il cuore dei negoziati TTIP tocca aspetti chiave delle politiche pubbliche, che, come tali, devono esser discussi nella pubblica arena.

Un altro motivo di preoccupazione riguarda la natura piuttosto problematica dei tentativi della UE di quantificare gli effetti del TTIP. L'utilizzo di modelli economici ben progettati, rispetto ad altri che tendono a dimostrare solamente gli effetti desiderati, potrebbe essere molto utile per analizzare gli effetti dell'accordo transatlantico. Essi devono essere comunque accompagnati anche da un'analisi più sfaccettata. Singoli studi dovrebbero prendere in considerazione i diritti e le condizioni di lavoro, l'ambiente, la struttura istituzionale proposta per coordinare in futuro la regolamentazione, anche dal punto di vista della trasparenza e del controllo democratico. Nessuna di queste tematiche è stata ancora affrontata, il che evidenzia le gravi attuali lacune nello studio degli effetti del TTIP. Una valutazione partecipata dell'impatto del trattato potrebbe garantire risultati più solidi e realistici. Essa dovrebbe essere commissionata a gruppi di ricerca genuinamente indipendenti e non dipendenti finanziariamente dalle stesse grandi *corporations*.

Per quanto riguarda la sostanza dei negoziati, il principio guida deve essere la salvaguardia del pubblico interesse. Concretamente, ciò vuol dire, fra l'altro:

- Nessun abbassamento degli standard per quanto riguarda la salute pubblica, la sicurezza, i diritti di lavoratori e consumatori, la protezione dell'ambiente.
- Nessun trasferimento *de facto* di competenze normative dalle istituzioni democratiche a burocrazie tecnocratiche non elette.
- Nessun meccanismo ad hoc di risoluzione delle controversie investitoristati. La proposta della Commissione di inserire una clausola di difesa contro le "pretese superficiali" degli investitori è, da questo punto di vista, insufficiente.
- Nessuna liberalizzazione e/o blocco della regolamentazione per quanto riguarda i servizi finanziari e i servizi di interesse generale, in particolare in settori come sanità, servizi sociali, cultura e acqua.
- Nessuna riduzione degli spazi per scelte politiche autonome in aree di importanza cruciale come gli appalti pubblici finalizzati allo sviluppo locale

o ad altri obiettivi di politica pubblica. Analogamente, devono essere tutelate la produzione culturale locale e le attività educative.

Il sacrificio di questioni vitali al pubblico interesse in cambio di vantaggi economici dubbi e comunque minimi non darà alcun contributo positivo all'uscita dalla crisi economica in Europa. Al contrario, una gestione efficace della crisi e la sfida della transizione socio-ecologica richiedono un sistema politico che sappia rafforzare le proprie istanze di democraticità, ampliare la propria capacità normativa e re-incorporare il capitale privato transnazionale all'interno della società. È assolutamente chiaro che le negoziazioni per il TTIP, nella loro forma attuale, non porteranno a nulla di tutto ciò.

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



Sbilanciamoci! (www.sbilanciamoci.org) è una campagna per alternative nelle politiche economiche, sociali e ambientali che raccoglie 46 associazioni.
Sbilanciamoci.info (www.sbilanciamoci.info) è un webmagazine di informazione economica e cura la serie di sbilibri.
Lunaria (www.lunaria.org) sostiene le attività di Sbilanciamoci!

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