



EuroMemoGroup



L'Europa delle crisi

Le alternative per l'economia,
la solidarietà, la democrazia

sbilibri 14 | www.sbilanciamoci.info/ebook | marzo 2016

EuroMemoGroup

L'Europa delle crisi

Le alternative per l'economia,
la solidarietà, la democrazia

EuroMemorandum 2016

Edizione italiana a cura di Sbilanciamoci.info

Edizione italiana del rapporto

EuroMemorandum 2016

Addressing Europe's Multiple Crises:

An agenda for economic transformation, solidarity and democracy

www.euromemo.eu/euromemorandum/euromemorandum_2016/index.html

Questo Euromemorandum deriva dai dibattiti e dalle relazioni presentate al XXI Workshop on Alternative Economic Policy in Europe, organizzato dall'EuroMemo Group, tenutosi dal 24 al 26 settembre 2015 a Rotskilde, Danimarca. Il testo si basa sui contributi scritti di Marija Bartl, Predrag Bejakovic, Marcella Corsi, Gary Dimsky, Kyriakos Filinis, Marica Frangakis, John Grahl, Peter Herrmann, Agustín José Menéndez, Mahmood Messkoub, Ronan O'Brien, Owen Parker, Oliver Prausmüller, Robbie Pye, Magnus Ryner, Malcolm Sawyer, Catherine Sifakis, Jean-Claude Simon, Nicos Theocarakis e Achim Truger.

Referenti del comitato direttivo dell'Euromemo Group:

Marija Bartl, Amsterdam; Joachim Becker, Vienna; Marcella Corsi, Roma; Włodzimierz Dymarski, Poznań; Trevor Evans, Berlino; Marica Frangakis, Atene; John Grahl, Londra; Peter Herrmann, Roma; Jeremy Leaman, Loughborough; Jacques Mazier, Parigi; Mahmood Messkoub, L'Aja; Ronan O'Brien, Brussels; Werner Raza, Vienna; Catherine Sifakis, Grenoble; Achim Truger, Berlino; Frieder Otto Wolkf, Berlino.

Traduzione: Armanda Cetrulo, Alberto Fierro, Tommaso Gabellini, Simone Gasperin, Victor Murrugarra

Editing e supervisione: Angelo Marano

sbilibri 14, marzo 2016

Questo e-book può essere scaricato gratuitamente dal sito

www.sbilanciamoci.info/ebook

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

Grafica

Progetto di AnAlphabet

analphabeteam@gmail.com

Adattamento e realizzazione di Cristina Povoledo

cpovoledo@gmail.com

Roma, marzo 2016

Indice

6 Lista degli acronimi

7 **Sommario**

1. Sviluppi macroeconomici, politiche economiche e alternative per la crescita e l'occupazione
2. La sfida democratica
3. Migrazioni, mercato del lavoro e cambiamento demografico nella UE
4. La disoccupazione giovanile nella UE
5. La sfida del TTIP e il Partenariato Orientale

12 **Introduzione**

16 **1. Sviluppi macroeconomici, politiche economiche e alternative per la crescita e l'occupazione**

- 1.1 Nel 2015 la ripresa è rimasta debole, fragile e diseguale
- 1.2 Le politiche economiche e le proposte 'ufficiali' più recenti: scarsi progressi, vecchi errori e nuovi pericoli
- 1.3 Politiche macroeconomiche alternative

27 **2. La sfida democratica**

- 2.1 L'esempio della Grecia
- 2.2 Il deficit democratico dell'Unione Europea
- 2.3 Una svolta verso priorità democratiche

37 **3. Migrazioni, mercato del lavoro e cambiamento demografico nell'Unione Europea**

- 3.1 Gli sviluppi correnti
- 3.2 La politica migratoria europea
- 3.3 La necessità di una politica migratoria più attiva ed inclusiva

46 **4. La disoccupazione giovanile nell'Unione Europea**

- 4.1 Le dimensioni del problema
- 4.2 Le risposte di policy e la Garanzia giovani
- 4.3 Un approccio alle politiche sociali basato sui diritti

56 **5. La sfida del TTIP e il Partenariato Orientale**

- 5.1 Gli sviluppi recenti: proteste in aumento e proposte di riforma
- 5.2 L'esame delle politiche ufficiali
- 5.3 Le alternative: un'agenda commerciale europea incentrata su democrazia e cooperazione internazionale e su genuine pratiche regolatorie

Lista degli acronimi

BCE Banca Centrale Europea

BEI Banca Europea per gli Investimenti

BERS Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo

CETA Comprehensive Trade and Economic Agreement

EFSI Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici

ENP Politica Europea di Vicinato, European Neighbourhood Policy

UE Unione Europea

FSE Fondo Sociale Europeo

FMI Fondo Monetario Internazionale

FTA Accordo di Libero Scambio, Free Trade Agreement

ISDS Investor State Dispute Settlement

NEET giovani che non studiano, non lavorano e non stanno svolgendo attività di formazione professionale, Not in Employment, Education or Training

PIL Prodotto Interno Lordo

PO Partenariato Orientale

PSG Patto di Stabilità e Crescita

QE Quantitative Easing

REFIT Regulatory Fitness and Performance

SME Sistema Monetario Europeo

TISA Accordo sugli Scambi di Servizi

TPP Trattato Trans-Pacifico

TTIP Transatlantic Trade and Investment Partnership

UEM Unione Economica e Monetaria

WTO Organizzazione Mondiale per il Commercio

Sommario

1. Sviluppi macroeconomici, politiche economiche e alternative per la crescita e l'occupazione

La ripresa economica in Europa è debole e fragile, le prospettive continuano a essere quelle di una crescita molto lenta con elevati tassi di disoccupazione. Anche se nella maggior parte dei paesi la produzione ha ripreso a crescere, in molti stati membri dell'Europa orientale e meridionale essa rimane ancora sotto il livello del 2007. Serve un forte stimolo macroeconomico, che rilanci la crescita e l'occupazione. La politica monetaria è stata rafforzata in senso espansivo attraverso il *quantitative easing*; tuttavia, nell'attuale contesto macroeconomico segnato da basse aspettative e domanda debole, ciò non basterà a favorire la ripresa. Il cosiddetto *Piano Juncker*, per le stesse ragioni, non fornirà lo stimolo necessario all'economia, mentre la nuova interpretazione del *Patto di Stabilità e Crescita*, che pur porta un qualche progresso, si tradurrà solo nella riduzione della pressione fiscale nei paesi in crisi, anziché generare un sostanzioso impulso fiscale.

È necessaria un'espansione economica coordinata, incentrata sul rilancio dell'occupazione attraverso la realizzazione di investimenti che promuovano l'ambiente, attenti all'ottica di genere; l'attacco alla spesa sociale deve finire. La moneta unica deve essere integrata con una politica fiscale a livello federale, che sia in grado di operare efficacemente in chiave di stabilizzazione anticiclica a livello regionale, nazionale e federale e, al tempo stesso, di operare trasferimenti di risorse tra le regioni più ricche e quelle più povere. La politica fiscale dovrebbe essere fortemente progressiva ed integrata da un'assicurazione europea contro la disoccupazione, che operi quale fondamentale stabilizzatore automatico. Le politiche strutturali e regionali della UE dovrebbero essere rafforzate ed estese, soprattutto mediante un grande programma di investimenti pubblici e privati, finanziato dalla Banca Europea degli Investimenti e incentrato, in particolare, sui paesi in deficit e su quelli a basso reddito.

2. La sfida democratica

A gennaio 2015, dopo aver sperimentato l'impatto devastante sulla produzione e sull'occupazione di ripetuti programmi di austerità, gli elettori greci hanno eletto un nuovo governo guidato da Syryza. Il nuovo esecutivo ha cercato di raggiungere un *compromesso onorevole* con le istituzioni europee; tuttavia, man mano che proseguivano le trattative, la posizione comunitaria si è irrigidita sulle condizioni fortemente restrittive già stipulate nei precedenti *Memorandum*.

A luglio, il premier Tsipras è stato costretto ad accettare condizioni particolarmente restrittive per ottenere un nuovo prestito e, nonostante l'opposizione di molti parlamentari di Syryza, il partito ha conservato la maggior parte dei suoi seggi nelle successive elezioni politiche di settembre. Se i termini del *Memorandum* difficilmente potranno essere soddisfatti, le rigide condizioni imposte alla Grecia fungono da monito per tutti gli altri paesi a non sfidare l'ordine neoliberale.

Le vicende della Grecia evidenziano il crescente deficit democratico all'interno della UE e il modo in cui si cerca di *costituzionalizzare* la politica economica, sottraendola alla deliberazione democratica e ai legittimi meccanismi di scelta sociale. La narrazione dello "stato di emergenza" è stata usata per promuovere atti giuridici che violano il diritto costituzionale degli stati della periferia dell'eurozona e rafforzano le istituzioni europee meno rappresentative, la Banca Centrale Europea, i vertici dell'*Eurozona* e i consigli dell'*Eurogruppo*, che operano secondo regole non scritte. Il *Rapporto dei Cinque Presidenti* afferma di voler promuovere maggiore prosperità e solidarietà in Europa ma, in realtà, le proposte ivi contenute serviranno a consolidare il carattere tecnocratico della governance UE.

La spinta a costituzionalizzare la politica economica testimonia il profondo timore della democrazia da parte delle classi dominanti della UE. Per la stragrande maggioranza di cittadini, tuttavia, la democrazia non rappresenta solo un valore politico in sé, ma anche una forza economica propulsiva. Il consenso democratico costituisce un potente collante che riduce l'incertezza economica. Gli investimenti pubblici sono necessari per dimostrare l'impegno politico nel promuovere priorità democratiche e per influenzare le aspettative degli operatori economici. Due esempi di tali priorità democratiche immediate sono la transizione a un'economia a basse emissioni di carbonio e la convergenza economica degli stati membri a basso reddito verso gli standard comunitari.

3. Migrazioni, mercato del lavoro e cambiamento demografico nella UE

Le drammatiche immagini delle migliaia di migranti che tentano di entrare nella UE ha scosso i cittadini europei e diviso i paesi sul modo in cui la situazione va affrontata. Gli attuali flussi migratori hanno sollevato, ancora una volta, dubbi circa l'effettiva necessità da parte del sistema economico dell'utilizzo di lavoratori migranti. I dati mostrano chiaramente il positivo contributo dei lavoratori migranti, oltre che al miglioramento delle loro stesse condizioni, all'economia dei paesi ospitanti.

Le politiche migratorie europee sono dettate principalmente da considerazioni relative al mercato del lavoro, nell'ottica del progetto del Mercato Unico. Il principio della "libera circolazione" contenuto nel *Trattato di Maastricht*, e più tardi nel *Trattato di Schengen*, è divenuto lo strumento strategico per il controllo e la gestione della migrazione e degli spostamenti sia dei cittadini UE che di quelli di paesi terzi. La "libertà di circolazione" e il concetto di "parità di trattamento" sono principi cardine nel *Funzionamento dell'Unione Europea*, ma le direttive comunitarie li hanno subordinati alla condizione che i cittadini migranti non diventino un "peso" per il paese ospitante. L'attuale dibattito sul diritto alla protezione sociale dei migranti in tutti i paesi UE riguarda la solidarietà e la ridefinizione delle frontiere di una comunità sociale europea. Il progetto di moneta unica, privo di solidarietà e unione fiscale, ha rivelato la fragilità dell'unione di paesi aventi una moneta unica ma strutture economiche differenti – la persistente crisi in Grecia è solo un esempio di queste contraddizioni. La solidarietà fiscale, per dare sostegno ai cittadini migranti della UE, potrebbe aiutare l'Unione a superare la sua crisi attuale. Un'Europa solidale (anziché caratterizzata dall'austerità) crea un contesto migliore per tendere la mano alle centinaia di migliaia di persone che scappano dalle guerre in Africa e in Medio Oriente, senza dar luogo a derive populiste contro l'immigrazione. La UE deve assolutamente sostenere il principio della "libera circolazione", forse l'unica area che tocca direttamente i cittadini europei, i quali sperimentano la diversità culturale e la cittadinanza di un'Europa, auspicabilmente, inclusiva e solidale.

4. La disoccupazione giovanile nella UE

Anche se la crisi sociale nella UE è complessiva, interessando tutti gli aspetti dei rapporti di lavoro e tutte le forme di prestazione sociale, EuroMemoran-

dum quest'anno si concentra sulla disoccupazione giovanile, uno dei più gravi problemi che la UE si trova ad affrontare, che mostra con tutta evidenza il fallimento delle classi dirigenti europee nel tutelare il futuro dell'Unione. Anche se la disoccupazione giovanile è aumentata in tutta la UE (con la sola eccezione della Germania), i tassi maggiori si sono registrati nei paesi soggetti alle clausole imposte dalla *Troika*. Il rapido aumento dei NEET (giovani che non studiano, non lavorano e non stano svolgendo attività di formazione professionale) mostra che, oltre ai disoccupati, ci sono milioni di giovani economicamente inattivi, con pochi o nessun collegamento con il mondo del lavoro, e che il problema è ancora più serio per la fascia di età compresa tra i 25 e i 34 anni rispetto a quella tra i 16 e i 24 anni. L'avvio del programma comunitario *Garanzia giovani* ha costituito un elemento positivo ma eccezionale nella politica sociale UE, inoltre il suo finanziamento è del tutto inadeguato nei paesi maggiormente colpiti. Quello di cui c'è bisogno, sia nel caso della disoccupazione giovanile che nel più vasto ambito delle politiche sociali, è un capovolgimento delle priorità, in modo tale che le norme in materia di concorrenza e di finanza pubblica siano subordinate agli obiettivi sociali e saldamente ancorate ai diritti sociali.

5. La sfida del TTIP e il Partenariato Orientale

Il Trattato Transatlantico sul Commercio e gli Investimenti (TTIP) nella sostanza non tratta di commercio, ma di regolamentazione, andando a intervenire sulla sfera delle scelte sociali e delle preferenze collettive. Andrebbe ad incidere sul sistema di regole a tutti i livelli, offrendo agli investitori stranieri privilegi speciali attraverso il *meccanismo di risoluzione delle controversie tra investitori e stati* (ISDS). Il modo antidemocratico adottato nelle procedure negoziali, la permeabilità a lobby e interessi speciali, la mancanza di trasparenza, hanno originato una forte opposizione. La risposta della Commissione è stata ambigua, la proposta di un meccanismo ISDS solo apparentemente rivisto, che non risolve i reali problemi sottostanti, e un nuovo documento di politica commerciale che promette un nuovo sistema valoriale solo a parole, risultando invece incentrato sulla spinta all'ulteriore estensione di quell'approccio, noto come "*coalizione dei volenterosi*", attraverso il quale i paesi ricchi intendono imporre agli altri la

liberalizzazione spinta e la deregolamentazione. In combinazione con il piano comunitario “*Better Regulation Package*” del 2015, il TTIP sarebbe in grado di distorcere, ritardare e bloccare i progetti di regolamentazione ancor prima che raggiungano il Parlamento Europeo e il Consiglio. La regolamentazione è vista solo come un costo per le imprese, tralasciando i benefici, che in realtà sono un multiplo dei costi. Da questo punto di vista, l'accordo *Comprehensive Trade and Economic Agreement* (CETA) raggiunto fra Europa e Canada va anche oltre il TTIP in ambiti chiave e non deve essere ratificato. Tra le più gravi previsioni di entrambi i trattati sono la blindatura del processo di privatizzazione dei servizi pubblici e il divieto di acquisti pubblici orientati allo sviluppo locale. Il TTIP potrebbe portare un colpo fatale all'integrazione europea: il mercato unico sarebbe diluito in un mercato transatlantico e la prospettiva di approfondire l'integrazione economica europea verrebbe continuamente rimessa in discussione.

L'approccio alternativo alla politica commerciale UE qui proposto darebbe un contributo positivo sia al modello sociale UE sia alla costruzione di un ordine economico internazionale basato sul rispetto reciproco e sulla cooperazione. In tal senso, *EuroMemorandum 2016* individua “buone pratiche regolatorie” *alternative*.

Il *Partenariato Orientale* (PO) sta inducendo rapporti sempre più asimmetrici con la UE, processi di deindustrializzazione dei paesi dell'Europa orientale, l'allargamento delle divisioni interne all'Europa e alla UE. I connessi *accordi di associazione* colpiscono direttamente la Russia, e potrebbero innescare reazioni dalle conseguenze imprevedibili. È urgente la messa in campo di una politica alternativa di partenariato, che contribuisca a uno sviluppo socialmente ed ecologicamente sostenibile e che inneschi forti dinamiche di crescita regionale.

Introduzione

L'anno 2015 è stato segnato, da un lato, dall'incapacità dell'Unione Europea (UE) di uscire dalla crisi scoppiata nel settore finanziario nel 2007-2008 e propagatasi alle finanze pubbliche nel 2009-2010, dall'altro lato dal drastico aumento del numero di profughi e sfollati a causa delle guerre e degli attacchi terroristici, in molti casi provocati dalle politiche distruttive della stessa UE e dei suoi stati membri.

Lo scenario di perdurante bassa crescita in molti paesi, di stagnazione in altri, di recessione in altri ancora, ha portato non solo a un rallentamento generale, ma anche ad accentuare le divisioni, sia tra gli stati membri sia tra le diverse aree geografiche dell'Unione. Tali divergenze si riflettono negli indicatori socioeconomici dell'area, nonché, a livello politico, nel processo democratico, dato che alcuni paesi tendono ad acquisire un ruolo egemonico nella formulazione delle politiche comunitarie, mentre la posizione di particolari gruppi di interesse, soprattutto quelli legati al capitale finanziario, diventa dominante in tutta l'Unione.

Dal momento che questi gruppi di interesse e le élite politiche a essi connesse non solo non sono stati in grado di fornire risposte efficaci alla crisi, ma ne hanno addirittura aggravato gli effetti su ampie fasce della popolazione, non potrà che emergere instabilità politica e sociale. Ciò vale in particolare se si prende in considerazione l'esperienza delle trattative del governo greco guidato da Syriza con i paesi partner e creditori dell'Unione nella prima metà del 2015, durante la quale si è manifestata chiaramente la deriva antidemocratica delle istituzioni europee.

In termini di sviluppo economico, allo shock iniziale della fine degli anni 2000 ha fatto seguito una breve e contenuta ripresa economica, ben presto rivelatasi effimera, con la congiuntura presto tornata, per il complesso della UE, su valori negativi o stazionari. Le medie, tuttavia, nascondono forti e crescenti divergenze all'interno della UE. Nello specifico, nel 2009 quasi tutti gli stati membri hanno registrato tassi di crescita negativi. Nel 2013 l'economia di undici stati membri era ancora in una fase di contrazione, mentre nel 2014 si trovavano in questa situazione quattro stati membri. Ancora nel 2015, si stima che tredici paesi membri – circa la metà del totale – siano cresciuti appena dell'1%.

Come prevedibile, le differenze nei trend di *crescita* all'interno della UE si riflettono nella dispersione dei tassi di disoccupazione – persistentemente alti –

e, fatto ancora più preoccupante, nei tassi di disoccupazione di lungo periodo, che rendono sempre più difficile trovare un impiego per un gran numero di disoccupati, aumentando così il rischio che essi scivolino nella povertà e nella deprivazione materiale. A ciò si aggiunge una mancanza di opportunità di impiego nel settore pubblico, accentuata ulteriormente dai tagli alla spesa pubblica.

Così la disoccupazione ha raggiunto livelli drammatici in alcuni paesi, quali la Grecia (25% nel 2015) e la Spagna (22% nel 2015), mentre solo in un ristretto numero di paesi è ben al di sotto del livello medio del 9.3% (UE) e dell'11% (Eurozona). La stessa dispersione si riscontra in relazione ad altri aspetti della disoccupazione, come, ad esempio, la disoccupazione di lungo periodo che ha raggiunto l'impressionante livello del 18.5% in Grecia e del 13% in Spagna, mentre è inferiore del 2% in un numero ridotto di paesi.

La difficile situazione è ben rappresentata nella Tabella 0.1, che contiene alcuni indicatori dei diversi tenori di vita all'interno della UE e del loro andamento prima e dopo la crisi. Il processo di convergenza dei paesi che hanno aderito alla UE dal 2004 in poi – i paesi dell'Europa centrale e orientale – si è arrestato o invertito. Lo stesso vale per i paesi dell'Europa meridionale, quali la Grecia, il Portogallo e la Spagna, che fanno parte della UE dalla metà degli anni '80. Inoltre, queste tendenze sono state rafforzate dopo il 2010, quando l'economia è di nuovo entrata in crisi in molti paesi membri. Al contrario, il tenore di vita di pochi paesi, tra cui la Germania, è nettamente migliorato, così da fare emergere crescenti divergenze all'interno dell'Unione.

Gli sviluppi economici e sociali sopra evidenziati si riflettono nel processo politico interno alla UE, egemonizzato dalle classi dirigenti della Germania e di alcuni paesi suoi alleati, principalmente dell'Europa settentrionale. Questo processo è fondato sull'austerità, dogma insindacabile, i cui effetti deleteri sull'economia e sulla società sono ignorati.

Le trattative tra il governo di sinistra guidato da Syriza, formatosi in seguito alle elezioni di gennaio 2015, e i creditori della Grecia mostrano chiaramente la segretezza e le distorsioni sulle quali poggia l'attuale politica UE. La Banca Centrale Europea si è rivelata tutt'altro che indipendente, esercitando pressione sul governo greco anche attraverso restrizioni all'erogazione di liquidità, mentre l'*Eurogruppo* – organismo *“ufficialmente riconosciuto come non ufficiale”* secondo il *Protocollo 14 del Trattato UE* – ha prodotto dichiarazioni sempre più offensive

nei confronti dei negoziatori greci. Dopo sei mesi di intense trattative, il governo greco ha dovuto capitolare e accettare le onerose condizioni di un altro accordo, subordinato ad un'ancora maggiore austerità e ad ulteriori misure di liberalizzazione. Come nel caso dei due accordi precedenti, più del 90% del nuovo prestito (86 miliardi di euro) sarà destinato al settore finanziario, ovvero alle banche greche e ai creditori del paese.

L'esperienza greca ha smascherato i collegamenti tra politica ed economia all'interno della UE, ossia lo squilibrio di potere tra le classi dirigenti e la società nel suo complesso. Questa situazione solleva tra l'altro seri problemi dal punto di vista costituzionale, nello specifico la questione della tendenza delle istituzioni UE a limitare le competenze dei governi democraticamente eletti, rafforzando invece le regole tecnocratiche imposte da organi decisionali antidemocratici. In tal senso, l'elaborazione di proposte alternative all'attuale politica economia e sociale non può prescindere dal considerare il processo politico che ne è alla base e il conseguente svuotamento della democrazia.

Il deficit democratico insito nella costruzione UE è stato amplificato dalla crisi e dal modo in cui le classi dirigenti hanno risposto a essa. Affinché proposte innovative e ambiziose possano concretizzarsi, è indispensabile riequilibrare i poteri mediante il rafforzamento dei processi democratici. È in virtù di tale premessa che questo *Memorandum* del Gruppo EuroMemo esamina in maniera critica gli sviluppi delle politiche economiche e sociali all'interno della UE nell'ultimo anno e sottopone le proprie alternative al dibattito del mondo progressista e degli attori sociali.

PIL PRO-CAPITE IN TERMINI A POTERE D'ACQUISTO STANDARD (PPS *) (EU28=100)

Tabella 0.1

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ³
EU (28)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Euro area (19)	109	108	108	108	108	108	108	108	108	107	107	107
Belgio	123	121	119	117	115	115	117	120	120	120	119	119
Bulgaria	33	34	36	37	40	43	44	43	44	45	45	45
Re. Ceca	77	79	80	81	84	82	83	81	83	82	82	84
Danimarca	124	125	123	124	122	123	123	126	126	125	124	124
Germania	116	116	116	115	116	116	115	119	122	123	122	124
Estonia	52	55	60	64	69	68	62	63	68	71	73	73
Irlanda	141	143	145	146	147	132	128	129	130	130	130	132
Grecia	93	95	91	93	91	93	94	87	77	74	73	72
Spagna	100	100	101	103	103	102	101	98	95	94	94	93
Francia	111	110	110	108	107	106	108	108	108	107	107	107
Croazia	56	57	58	58	61	64	62	59	60	61	61	59
Italia	112	108	107	106	105	106	105	104	103	101	99	97
Cipro	94	97	99	99	100	105	105	102	96	94	89	85
Lettonia	45	48	51	55	60	60	53	53	57	60	64	64
Lituania	48	50	53	56	61	63	57	60	65	69	73	74
Lussemburgo	240	246	242	257	254	256	247	254	265	264	258	263
Ungheria	62	62	62	62	61	63	64	65	65	65	66	68
Malta	82	81	81	79	78	81	84	86	84	85	86	85
Paesi Bassi	133	133	133	135	136	139	137	135	135	133	131	130
Austria	127	128	125	125	123	124	126	126	128	129	128	128
Polonia	48	49	50	50	53	55	59	62	64	66	67	68
Portogallo	78	77	80	80	79	79	81	81	78	76	78	78
Romania	31	34	35	38	42	48	49	50	51	53	54	54
Slovenia	83	86	86	86	87	89	85	83	83	82	82	83
Slovacchia	55	57	60	63	67	71	71	73	73	74	75	76
Finlandia	114	117	116	115	118	120	116	115	117	116	113	110
Svezia	127	129	124	125	128	127	123	126	127	126	127	124
Regno Unito	123	125	125	123	118	114	112	108	106	107	109	108

Nota (*): PPS è il termine tecnico utilizzato da Eurostat per indicare l'unità di valore nella quale sono espressi gli aggregati dei conti nazionali quando corretti per le differenze nel livello dei prezzi; il PPS rappresenta un indicatore dello standard di vita relativo degli abitanti di ogni paese.

Fonte: Eurostat.

1. Sviluppi macroeconomici, politiche economiche e alternative per la crescita e l'occupazione

1.1 Nel 2015 la ripresa è rimasta debole, fragile e diseguale

Otto anni dopo la crisi dei mutui subprime che ha sconvolto le istituzioni e i mercati finanziari mondiali, l'Europa iniziava il 2015 sull'orlo di un precipizio. La crescita economica globale era in fase di rallentamento, specialmente nelle economie emergenti, cresciute in precedenza molto più dei paesi sviluppati. Il Fondo Monetario Internazionale (FMI) aveva appena rivisto al ribasso le stime di crescita. Tale rallentamento si presentava particolarmente pericoloso per le economie europee, in cui maggiore era la quota di debito pubblico in rapporto al PIL. D'altra parte, in molti paesi europei la spesa per investimenti e le esportazioni evidenziavano trend positivi, nonostante la spesa pubblica ed i consumi rimanessero stagnanti.

All'inizio del nuovo anno l'area euro entrava in deflazione per la prima volta dall'ottobre del 2009. Questa occorrenza, assieme alle prospettive di minore crescita economica a livello mondiale, ha contribuito al superamento dello stallo nel confronto tra il presidente della Banca Centrale Europea (BCE) Mario Draghi ed il membro del Consiglio direttivo, nonché presidente della Bundesbank, Jens Weidmann. Il primo, facendo seguito all'impegno assunto nel luglio 2012 a intraprendere ogni azione possibile (*"whatever it takes"*) per salvare l'euro, si è fatto promotore della politica discrezionale del *Quantitative Easing* (QE). Il banchiere centrale tedesco ha in più occasioni manifestato la sua ferma opposizione, ritenendo il QE una misura che avrebbe dissolto ogni distinzione tra le responsabilità dell'Unione Economica e Monetaria (UEM) e la responsabilità dei singoli stati nei confronti dei propri debiti pubblici. Nelle intenzioni di Draghi non vi era, tuttavia, la volontà di mutualizzare il rischio di insolvenza, quanto di rilanciare la spesa per investimenti attraverso un aggressivo programma di stimolo monetario. Alla fine, il programma della BCE è stato limitato all'acquisto di titoli di stato per un periodo prestabilito. Nonostante lo scetticismo iniziale, una modesta ripresa economica ha fatto capolino ed è sembrato che il 2015 potesse diventare l'anno in cui si avviava la ripresa complessiva dell'area euro, anche se non quella di tutti i paesi membri.

Vi sono stati segnali incoraggianti per quanto modesti: l'occupazione è cresciuta nella zona euro, anche se ad un tasso decrescente e in maniera disomogenea. I dati FMI di metà 2015 hanno evidenziato come le economie di Spagna e Irlanda, entrambe colpite severamente dalla crisi, fossero in fase espansiva, nonostante solo qualche giorno prima fosse emerso come ambedue avessero raggiunto il loro massimo livello storico di indebitamento.

La Tabella 1.1. fornisce un esame complessivo della situazione economica in Europa alla fine del 2015. La crescita media del PIL reale fra le 28 nazioni dell'Unione Europea (UE) è stata pari all'1,9%, il dato più alto dal 2010, quando si assestò al 2,1%. Tuttavia, 3 dei 12 paesi caratterizzati da tassi di crescita maggiori del 2% e 11 paesi in totale non sono ancora tornati ai livelli di PIL reale che avevano raggiunto nel 2007. Inoltre, la quota di investimenti lordi (formazione lorda di capitale) rimane ancora sotto i livelli raggiunti nel 2007 in 21 paesi su 28. In aggiunta, la disoccupazione continua ad essere elevata e particolarmente alta e drammatica è la disoccupazione giovanile, il cui tasso medio UE risulta essere attorno al 20%.

La Tabella 1.1 divide i paesi UE nei seguenti gruppi: *centro* (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi) e *periferia* (Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo, Spagna) all'interno dell'area euro, la "nuova" area euro (Cipro, Estonia, Lettonia, Malta, Slovacchia, Slovenia, Lituania), i *paesi non-euro del nord Europa* (Danimarca, Svezia e Regno Unito) e quelli, sempre *non-euro, dell'Europa orientale* (Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Romania). Si può notare che in ogni area vi sono due o più paesi che nel 2015 presentavano ancora livelli di PIL inferiori al 2007, alti tassi di disoccupazione e bassi tassi di investimento. Fra di esse, un'area economico-geografica si distingue per una performance particolarmente debole: dei sei paesi con livelli di PIL e di investimenti inferiori a quelli raggiunti nel 2007, con disoccupazione maggiore del 10% e con disoccupazione giovanile sopra la media europea nel 2015, quattro di essi fanno parte del gruppo di paesi della periferia dell'area euro. Peraltro, anche Cipro e Croazia, due dei nuovi paesi euro caratterizzati da condizioni simili, appartengono alla stessa area geografica. Solo Germania, Lussemburgo, Malta, Svezia e Polonia sono riusciti a portare i livelli di PIL e investimenti sopra i livelli raggiunti nel 2007, mantenendo al tempo stesso un tasso di disoccupazione inferiore al 10% e un tasso di disoccupazione giovanile inferiore alla media. In generale, lo spettro della stagnazione aleggia anche su paesi che pure hanno goduto di un relativo successo.

La UE ha inoltre fallito ripetutamente l'obiettivo di ridurre il rapporto fra debito pubblico e PIL: lo stock di debito pubblico degli stati UE è infatti aumentato significativamente dall'inizio della crisi finanziaria, nel 2007. Già nel 2014, il rapporto debito/PIL aveva superato il parametro di Maastricht del 60%, sia nel caso dell'area euro (94,5%), che per il complesso della UE (88,6%). In molte circostanze esso è aumentato drammaticamente, raggiungendo, o addirittura eccedendo, la soglia del 100%. Di conseguenza, l'onere degli interessi va ad assorbire una quota alta e talvolta crescente di PIL, nonostante il basso livello dei tassi. L'eventualità di un loro futuro innalzamento, costituisce un'ulteriore criticità, potenzialmente in grado di innescare ulteriori elementi di austerità.

Malgrado i tassi di interesse siano al momento particolarmente bassi a causa della politica accomodante della BCE, le prospettive per i paesi indebitati di ridurre il rapporto debito/PIL sono comunque basse, in assenza di tassi di crescita economica superiori al tasso di interesse medio pagato sul debito. La Grecia, per esempio, paga un tasso di interesse medio sul debito del 2,2%, più basso di altri paesi come l'Italia (3,6%) ed il Portogallo (3,8%); tuttavia, nel 2015 il tasso di crescita dell'economia greca è previsto essere negativo, intorno al -1%, cosicché, con un rapporto debito/PIL al 177%, il paese ellenico si trova ad affrontare una dinamica insostenibile, frutto dalla perversa combinazione di un alto debito, al numeratore, e dell'effetto della continuazione delle politiche di austerità, al denominatore.

INDICATORI UE DI PRODUZIONE, DISOCCUPAZIONE E CRESCITA DEL REDDITO

Tabella 1.1

	Crescita PIL reale 2015, % (1)	PIL reale rispetto al 2007, % (1)	Formazione capitale reale fisso lordo, 2015 rispetto al 2007, % (1)	Disoccupazione ottobre 2015, % (2)	Disoccupazione maschile, ottobre 2015, % (2)	Disoccupazione femminile, ottobre 2015, % (2)	Disoccupazione giovane agosto 2015, % (2)
Area euro-18	1,9	100,7	87,1	10,7	10,8	10,7	22,3
EU-28	1,6	102,8	90,2	9,3	9,3	9,2	20
Area euro centrale							
Austria	0,6	104,5	99	5,6	5	6,1	10,4
Belgio	1,3	105,8	105,8	8,7	7,7	9,6	24,3
Finlandia	0,3	95,1	81	9,5	9,2	9,9	22
Francia	1,1	103,4	92,9	10,8	10,2	11,4	24,7
Germania	1,7	107,1	107,6	4,5	4	4,9	7,1
Lussemburgo	3,1	112,9	112,1	5,8	6,6	5,1	16,9
Paesi Bassi	2,0	102,4	94,1	6,9	7,3	6,5	11,6
Area euro periferica							
Grecia	-1,4	73,0	31	24,6*	28,9*	21,2*	49,5*
Irlanda	6,0	107,8	86,9	8,9	7,3	10,2	19,7
Italia	0,9	91,7	70,4	11,5	12,2	11,1	39,8
Portogallo	1,7	94,7	69,1	12,4	12,7	12	31,8
Spagna	3,1	96,6	70,5	21,6	22,8	20,5	47,7
Nuova area euro							
Cipro	1,2	93,6	45,7	15,1	15,1	15,1	32,5*
Estonia	1,9	99,6	73,8	6,0*	5,9*	6,0*	15,1*
Lettonia	2,4	95,2	65,3	9,9	8,5	11,4	17,1
Malta	4,3	121,1	109,7	5,1	4,8	5,3	13,1
Slovacchia	3,2	117,5	99,7	10,7	12,4	9,3	23,2
Slovenia	2,6	98,8	67	9,1	10,2	8,2	16,2*
Lituania	1,7	106,1	88,1	8,9	7,8	10	15,6
Paesi Nord-europei non-euro							
Danimarca	1,9	98,3	84,9	6,0	6,5	5,6	10,9
Svezia	2,8	109,2	109,9	7,2	7,2	7,2	19,9
Regno Unito	2,4	107,7	101,2	5,2**	5,0**	5,4*	13,7*
Paesi Est-europei non-euro							
Bulgaria	1,7	107,9	83,6	9,5	8,5	10,4	21,5
Croazia	1,1	90,4	71,5	15,8	16,1	15,5	43,1*
Repubblica Ceca	4,3	106,9	97,6	4,7	5,7	4,0	12,3
Ungheria	2,9	103,2	96,5	6,5*	6,7*	6,4*	15,7*
Polonia	3,5	127,8	122,9	7,0	7,1	7,0	19,2
Romania	3,5	112,0	65,7	6,8	5,7	7,6	22,3***

Note: * settembre 2015; ** agosto 2015; *** giugno 2015. Fonte: (1) Commissione Europea, "Base dati macroeconomica annuale", novembre 2015; (2) Eurostat, dicembre 2015.

1.2 Le politiche economiche e le proposte 'ufficiali' più recenti: scarsi progressi, vecchi errori e nuovi pericoli

Come nell'anno precedente, la debole crescita economica nel 2015 ha generato tensioni politiche tra gli stati della zona euro: la Germania ha insistito sull'aderenza stretta alle regole fiscali e di bilancio pubblico, mentre Italia e Francia, impegnate in politiche fortemente focalizzate a favore delle imprese, hanno chiesto apertamente una più ampia flessibilità di bilancio. Le politiche UE si sono ancora una volta concentrate sull'imposizione della disciplina fiscale alla Grecia, mentre i tentativi di fornire uno stimolo fiscale a livello europeo sono stati estremamente timidi. Questo scenario ha incoronato la BCE come il leader *de facto* della politica economica europea. Tuttavia, avendo già ridotto ai minimi storici i tassi di interesse di riferimento nel settembre 2014, e avendo dovuto optare, come detto, per una scelta di compromesso nel lancio del programma di QE, la BCE si trova costretta in un ruolo ancillare e consultivo rispetto alle politiche economiche europee.

La diseguale performance economica dei paesi europei è stata, peraltro, accompagnata da una guida della BCE ambivalente. A metà 2015, uno studio della BCE sembrava argomentare che le politiche di austerità rivolte alla riduzione del debito stavano sortendo effetti positivi¹; tuttavia, il 3 settembre, la BCE ha annunciato una riduzione degli obiettivi di inflazione e di crescita per il 2015, 2016 e 2017. Ancora, il 14 settembre essa ha evidenziato come il mercato immobiliare europeo sembrasse essere in via di stabilizzazione, sulla scorta dell'andamento dei prezzi delle case, in crescita in parecchi paesi; tuttavia, il 22 settembre, il presidente Draghi ha annunciato come, nonostante la ripresa nell'area dell'euro fosse più lenta del previsto e permanesse il pericolo di deflazione, non vi fosse alcuna necessità di estendere il programma di QE oltre la data di scadenza prevista (settembre 2016). Nonostante ciò, successivi, negativi, sviluppi hanno forzato un ripensamento da parte dell'istituzione monetaria europea: nel corso della metà di ottobre, Draghi è stato costretto ad annunciare che la BCE si sarebbe impegnata a espandere la "*dimensione, composizione e durata*" del suo programma QE da 1.100 miliardi di euro e a tagliare nuova-

1 T. Warmedinger, C. Checherita-Westphal e P. H. de Cos, "Fiscal Multipliers and Beyond", ECB Occasional Papers Series, n. 162, giugno 2015.

mente il tasso d'interesse sui depositi, nel caso il rallentamento nei mercati emergenti minacciasse la ripresa economica dell'area euro.

Con riguardo alla politica fiscale, la nuova Commissione europea ha conseguito qualche progresso reale. Mentre la precedente Commissione Barroso si era limitata a timidi annunci riguardo la necessità di rafforzare la crescita economica nella cornice di regole fiscali esistente, la Commissione Juncker ha intrapreso due iniziative che rappresentano una svolta significativa rispetto al passato. In primo luogo, è stato annunciato un Piano di investimenti per l'Europa (il "*Piano Juncker*") e un connesso *Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici* (**EFSI** secondo l'acronimo inglese) per finanziare investimenti su larga scala. In secondo luogo, è stata "chiarita" l'interpretazione del *Patto di Stabilità e Crescita* (**PSG**), nell'ottica di fornire una maggiore leva fiscale agli stati membri che versino in condizioni economiche avverse e/o siano impegnati a realizzare riforme strutturali.

Il Piano Juncker – nelle intenzioni della Commissione – punterebbe a un impatto complessivo sugli investimenti a livello europeo pari a 315 miliardi di euro fra il 2015 ed il 2017. Si ritiene di poter raggiungere tale obiettivo senza debito pubblico aggiuntivo a livello nazionale o europeo, e senza ulteriori uscite dal bilancio UE, attraverso la costituzione del richiamato fondo EFSI. 21 miliardi di euro iniziali sarebbero reperiti grazie alla riallocazione di 16 miliardi già esistenti nel bilancio UE, cui si aggiungerebbero 5 miliardi provenienti dalle riserve della Banca Europea per gli Investimenti (**BEI**). L'EFSI dovrebbe mobilitare risorse finanziarie per investimenti in aree chiave come infrastrutture, istruzione, ricerca e sviluppo. Verrà fornito un canale di investimento per progetti strategici, contemporaneamente alla consulenza e all'assistenza tecnica di specialisti. L'uso di strumenti finanziari da parte della BEI dovrebbe, nelle intenzioni, permettere di attivare un effetto leva/moltiplicatore pari a 15 volte la somma iniziale, al punto da generare, a partire dalla base iniziale pubblica di 21 miliardi, un volume di investimenti complessivi pari a 315 miliardi di euro.

Molte sono, tuttavia, le questioni aperte e scarsa è la probabilità di successo. Il volume complessivo del piano è, alla fine, piuttosto limitato e, inoltre, visto il peculiare carattere di lungo periodo di molti progetti di investimento su larga scala, sarà necessario attendere a lungo per vederli realizzati. Peraltro, è altamente improbabile che, nell'attuale situazione di grande incertezza e basse aspettative, l'investimento privato verrà effettivamente stimolato. Se

il *Fondo* si impegnerà a finanziare progetti di partenariato pubblico-privato, vi sarà poi il pericolo di generare inefficienze, giacché i profitti degli investitori privati dovranno essere garantiti, direttamente, attraverso la risorse pubbliche impegnate nel progetto, o indirettamente, imponendo agli utenti privati prezzi maggiori rispetto a quanto sarebbe stato altrimenti necessario. Infine, nella misura in cui le operazioni del fondo si sostanzieranno di fatto in investimenti pubblici in qualche modo in deroga ai vincoli imposti dal PSG, un'alternativa più ovvia ed efficiente sarebbe stata quella di allentare o rimuovere tali costrizioni. Per concludere, vi sono alte probabilità che il Piano Juncker alla fine produrrà troppo poco e troppo tardi.

Passando a considerare poi il chiarimento sull'interpretazione del PSG, esso porta effettivamente ad un certo miglioramento nella capacità di operare una politica fiscale contro-ciclica. Si allevia dunque leggermente la pressione, diminuendo l'intensità con la quale il consolidamento fiscale deve essere perseguito. Tuttavia, tale modifica interpretativa non sarà in grado di fornire alle economie europee quegli stimoli fiscali necessari ed urgenti.

Quanto alla proposta della Commissione volta alla realizzazione di un'*Unione dei mercati dei capitali*, essa evidenzia una crescente preoccupazione sul persistente rallentamento economico e sulle sue possibili conseguenze politiche². In quanto politica imperniata sul mercato dei titoli di debito, essa testimonia, inoltre, la crescente preoccupazione circa lo stato delle banche europee, che ancora non sono riuscite a risanare completamente i propri bilanci a seguito della crisi finanziaria globale e si trovano ora a fronteggiare la più severa regolamentazione prudenziale centellinando prestiti e finanziamenti, piuttosto che attraverso aumenti di capitale. Vi è l'ovvio pericolo che l'enfasi ora posta sull'espansione dei mercati dei titoli possa promuovere l'interesse di banche, manager di fondi e trader, a scapito di risparmiatori e imprese. In una dichiarazione sottoscritta da sindacati, associazioni di consumatori e ONG ambientaliste si evidenzia come le grandi e grandissime banche europee otterranno benefici sproporzionati rispetto al 90% di imprese piccole e medie, per le quali il finanziamento sul mercato dei capitali è pressoché irrilevante³.

È altamente improbabile che l'*Unione dei mercati dei capitali* possa contribuire alla ripresa economica nei termini previsti dalla Commissione. Vi è innanzi-

2 Commissione Europea, *Green Paper: Building a Capital Markets Union*, COM (2015) 63 final, Brussels, 2015.

3 Si veda: Finance Watch, "Who will benefit from the Capital Markets Union?", 29 settembre 2015, <http://www.finance-watch.org/hot-topics/blog/1148-who-will-benefit-from-cmu>.

tutto un problema cruciale: il maggior ostacolo alla ripresa non è la mancanza di strumenti o mercati finanziari, bensì la debolezza della domanda aggregata. In secondo luogo, sia i sistemi bancari che i più organizzati mercati finanziari soffrono l'assenza di una sufficiente offerta di titoli sicuri, nella forma di titoli di stato o titoli garantiti dallo stato. Tali asset migliorano la liquidità delle banche, facilitano la valutazione (*pricing*) di prodotti più rischiosi, forniscono una indispensabile base per il portafoglio di investitori istituzionali e offrono utili garanzie nei mercati inter-bancari e negli altri mercati dei capitali. Il limite imposto dalla Germania all'espansione del debito pubblico riduce drasticamente l'emissione di titoli di stato tedeschi, gli unici dotati di una valutazione AAA. Questo elemento, unito al simultaneo rifiuto, sempre da parte del governo tedesco, di accettare l'emissione di titoli da parte di istituzioni europee, contribuisce al malfunzionamento del sistema bancario e del mercato dei titoli nell'area euro.

Infine, il cosiddetto "*Rapporto dei cinque presidenti*" propone a tutti gli effetti, o quantomeno accenna a, utili strumenti macroeconomici, quali la costituzione di un'autonoma capacità fiscale a livello di area euro. Tuttavia, l'introduzione di tali strumenti è prevista per una fase avanzata del progetto, troppo tardi affinché possa fornire gli stimoli economici che la situazione corrente richiederebbe. Ciò che è peggio, tuttavia, è che l'intero rapporto esemplifica in sé e riproduce tutti i difetti che hanno portato all'attuale, in gran parte illegittima, struttura di governance economica UE. Esso, infatti, si concentra sulla necessità di trasformarla rafforzandone ulteriormente il carattere tecnocratico, lasciando, invece, ogni riferimento alla democrazia a un'appendice finale.

1.3 Politiche macroeconomiche alternative

L'attuale approccio di politica macroeconomica è basato sul perseguimento di un malamente definito "pareggio di bilancio strutturale" nel *fiscal compact* e sulla convinzione che "riforme strutturali" di stampo neoliberista possano produrre posti di lavoro. Un'alternativa possibile prevede la sostituzione del requisito di bilancio in pareggio con un requisito di bilanciamento dell'economia nel suo complesso, che includa l'obiettivo di livelli di occupazione alti e sostenibili e che preveda tra gli strumenti da utilizzare per il suo perseguimento l'uso della poli-

tica fiscale. Tuttavia, per quanto il perseguimento di alti tassi di occupazione necessiti di una politica fiscale espansiva, essa dovrà necessariamente essere accompagnata da altri tipi di misure, in particolare politiche del lavoro di sostegno all'occupazione, in grado di contrastare la spinta a "riforme strutturali", che producono, come unici effetti visibili, la riduzione dei salari, l'incremento delle diseguaglianze e, spesso, il peggioramento della stessa occupazione.

Le politiche fiscali a livello nazionale dovrebbero essere indirizzate, dunque, ad aggredire il deficit occupazionale attraverso la spesa pubblica (per esempio per mezzo di piani di investimento "verdi"), ponendo inoltre fine all'attacco alla spesa sociale. La politica ufficiale deve consistere nel coordinato perseguimento di politiche di stimolo, non di quelle di austerità. È importante, in questo senso, che la BCE e le singole banche centrali nazionali dei paesi non-euro diano pieno supporto alle politiche fiscali espansive, ponendo fine ai continui richiami al consolidamento fiscale. Inoltre, le politiche di rilancio dell'attività economica non dovranno ignorare le questioni di genere: le misure fiscali dovranno essere vagliate anche da una tale prospettiva, affinché non si rafforzi ulteriormente il modello tradizionale di politiche pensate con riferimento alla figura del capofamiglia maschio.

La BEI è un'istituzione della UE le cui attività di credito non sono vincolate al rispetto del *fiscal compact*. Il sito internet della BEI riporta il suo "supporto [per] progetti in grado di fornire un significativo contributo alla crescita e all'occupazione in Europa", secondo un approccio contro-ciclico focalizzato sull'innovazione e le capacità personali, sull'accesso alla finanza per le più piccole imprese, sull'ambiente e sulle infrastrutture⁴. In tempi di bassi tassi d'interesse, l'attività della BEI e di altre organizzazioni simili dovrebbe essere potenziata.

Un bilancio a livello federale, con sostanziali poteri di raccolta fiscale e la possibilità di gestire deficit e surplus, è stato da tempo riconosciuto come elemento necessario per il funzionamento della moneta unica. Una politica fiscale a livello federale potrebbe essere utilizzata per attenuare gli effetti di temporanee recessioni e permetterebbe trasferimenti dalle regioni ricche a quelle più arretrate. Attualmente il bilancio UE si aggira attorno al 1% del PIL ed è soggetto al vincolo di pareggio. Affinché possa avere un impatto, il bilancio europeo dovrebbe essere aumentato sostanzialmente, fino ad arrivare a un

4 European Investment Bank, "EIB at a glance", 2015, <http://www.eib.org/about/index.htm>.

ordine di grandezza attorno al 5% del PIL UE, e dovrebbe, inoltre, poter andare sia in deficit che in surplus, a seconda della congiuntura economica. Le imposte a livello federale e la spesa pubblica rimpiazzerebbero in parte le corrispondenti voci nei bilanci nazionali. La costruzione di una vera politica fiscale a livello federale costituisce un progetto di lunga durata, che porterebbe con sé sostanziali elementi di unione politica. Essa rappresenta un elemento indispensabile affinché la moneta unica possa essere mantenuta.

Vi sono numerose innovazioni che potrebbero essere apportati in ambito fiscale, modifiche che potrebbero fornire ad un eventuale bilancio federale le risorse necessarie. Due sono particolarmente importanti. In primo luogo, una tassa sulle transazioni finanziarie applicata in tutti gli stati membri, anche allo scopo di diminuire il volume delle transazioni nei mercati finanziari. In secondo luogo, un'imposta uniforme sul reddito delle società: nel contesto di un'unione monetaria con libera circolazione di lavoro e capitale, questa impedirebbe l'ulteriore competizione al ribasso tra paesi, limitando l'abuso delle politiche di riduzione delle aliquote ai fini di attrarre investimenti a spese degli altri paesi membri.

Un'ulteriore area di intervento è costituita dalla costituzione di un sistema di sicurezza sociale a livello europeo, che rafforzi la protezione sociale e favorisca la mobilità del lavoro, aiutando al tempo stesso le politiche di stabilizzazione. Un primo passo in tale direzione potrebbe essere rappresentato dallo sviluppo di un sistema europeo di assicurazione contro la disoccupazione⁵. Secondo l'ex commissario per l'occupazione e gli affari sociali László Andor: *“Uno schema europeo di assicurazione contro la disoccupazione fornirebbe un limitato e preciso stimolo fiscale di breve periodo alle economie in fase di recessione, una situazione che ogni paese si troverà a fronteggiare prima o poi. Le caratteristiche automatiche e contro-cicliche di un tale schema europeo permetterebbero di rilanciare la fiducia dei mercati nell'Unione monetaria e scongiurare i circoli viziosi di crollo della produzione, austerità e svalutazione interna. Tale schema sarebbe funzionale a stabilizzare la domanda domestica e dunque alla crescita di tutta l'Europa”*.⁶

Già prima della crisi finanziaria si è verificata una generale divergenza nelle posizioni delle partite correnti della bilancia dei pagamenti, con l'emergere di

5 Si veda per esempio: L. Andor, S. Dullien, H. X. Jara, H. Sutherland e D. Gros, “Designing a European unemployment insurance scheme - Forum”, *Intereconomics*, v. 49, n. 4, 2015, pp. 184-203.

6 Ibid., p. 185.

significativi deficit in molti paesi dell'UEM. Con la crisi, tali divergenze sono andate riducendosi, ma il fattore determinante in ciascun aggiustamento è stato la diminuzione significativa delle importazioni, questa provocata, a sua volta, dalla caduta della domanda domestica nei paesi colpiti dalla crisi. Ogni ritorno alla crescita da parte di suddetti paesi, col conseguente aumentare delle loro importazioni, sarà verosimilmente accompagnato dalla ricomparsa di deficit commerciali. L'UEM dovrà, perciò, perseguire politiche atte a risolvere le debolezze strutturali dei sistemi produttivi dei paesi più inclini a incorrere in deficit di bilancia commerciale. Ma vi dovrà essere, innanzitutto, il riconoscimento sulla necessità che i paesi in surplus condividano le responsabilità dei paesi in deficit nel risolvere gli squilibri commerciali, attraverso politiche di rivalutazione interna, con conseguente aumento delle importazione anche dai paesi in deficit.

Sono infine richieste politiche per la ricostruzione delle capacità produttive e lo sviluppo della competitività dei paesi in deficit. Le politiche regionali e strutturali della UE dovrebbero essere rafforzate ed aumentate, mentre una nuova politica industriale, basata su un massiccio programma di investimento pubblico e privato, dovrebbe essere realizzata. Un simile programma non dovrebbe essere relegato alle tradizionali "industrie produttive", bensì occuparsi di investimenti in infrastrutture sociali e in aree ad alta intensità occupazionale. Si dovrebbero incoraggiare investimenti "verdi" finalizzati al miglioramento della sostenibilità ecologica. Inoltre, la UE dovrebbe supportare e finanziare l'investimento privato nei paesi in deficit e, più in generale, negli stati membri con bassi livelli di reddito. Tali misure faciliterebbero la riduzione dei deficit delle partite correnti senza ricorrere alla svalutazione interna, ovvero alla deflazione. Attraverso uno stimolo agli investimenti e alle esportazioni nette tali paesi riuscirebbero, infine, a ridurre i propri deficit di bilancio senza ricorrere alle note politiche di austerità.

2. La sfida democratica

2.1 L'esempio della Grecia

Gli sviluppi politici in Grecia nel 2015 hanno fatto aprire gli occhi sulla vera natura dell'Unione Europea (UE). Dopo anni di consolidamento fiscale caratterizzati da un'austerità senza precedenti, che ha ridotto il PIL di oltre il 25% e aumentato la disoccupazione a più di un quarto della forza lavoro (al 50% fra i giovani), gli elettori greci hanno ritenuto di averne avuto abbastanza e hanno deciso di votare per Syriza, un partito che per gran parte della sua precedente vita politica era riuscito a malapena ad oltrepassare la soglia del 3% dei voti richiesti per entrare in Parlamento.

Il governo di Syriza formatosi dopo le elezioni del 25 gennaio 2015, con Alexis Tsipras alla sua guida e Yanis Varoufakis come ministro delle Finanze, aveva un nuovo e chiaro mandato elettorale: andare in Europa a discutere con la *Troika* nuove condizioni, dato che era palese come l'austerità imposta dal *Memorandum d'Intesa* non potesse funzionare. Quello che è successo dopo mostra la natura profondamente non democratica della UE e come il governo tedesco e i suoi alleati abbiano utilizzato le istituzioni europee per imporre la loro volontà sui paesi economicamente subordinati.

A febbraio 2015, il governo greco uscì dai colloqui con l'*Eurogruppo* con una decisione piena di “*ambiguità creativa*”, per usare un'espressione di Varoufakis. Per il governo greco, la decisione dell'*Eurogruppo* voleva dire poter rinegoziare su termini non inclusi nel *Memorandum*, nella prospettiva di costruire un “*compromesso onorevole*”, accettando alcune – o anche la maggioranza – delle condizioni richieste dalla *Troika*, ma anche sostituendone alcune con altre più accettabili. La UE parve accettare questa prospettiva, anche se le reazioni di Christine Lagarde e Mario Draghi non furono chiare su questo punto.

Un'altra parte dell'accordo prevedeva che le trattative tra la Grecia e i suoi creditori sarebbero avvenute a livelli paralleli: i funzionari greci avrebbero incontrato le squadre tecniche della *Troika* non in edifici governativi, bensì in hotel; i capimissione della *Troika* avrebbero tenuto colloqui con il personale politico del governo greco a Bruxelles – il cosiddetto “*Gruppo di Bruxelles*”;

i ministri avrebbero dialogato con i ministri e i vertici delle istituzioni della *Troika*, mentre, a un livello superiore, avrebbero avuto luogo colloqui tra capi di governo, di particolare importanza quelli tra Tsipras e la Merkel. In una fase successiva, un altro livello di mediazione – il “*Gruppo di Francoforte*” formato dai vicecapi delle istituzioni della *Troika* e da un ministro designato da Tsipras – avrebbe agevolato i colloqui degli altri livelli. Tuttavia, questo accordo venne respinto dai capimissione, abituati a sfilare con le loro macchine per le strade di Atene e ad entrare direttamente nei ministeri per lunghe trattative con ministri, sottosegretari e funzionari.

Col procedere dei negoziati, divenne chiaro che, nonostante gli apparenti progressi ai livelli superiori della trattativa, le “*Istituzioni*” – il nuovo nome assunto dalla *Troika* – non avevano alcuna intenzione di cedere di un millimetro rispetto alle richieste contenute nel *Memorandum*. Al contrario, più le trattative si prolungavano, più esse facevano marcia indietro, cosicché le differenze che separavano le due parti aumentavano anziché diminuire, con la pretesa dell’adozione da parte del governo greco di misure ancora più rigide per l’adempimento dei propri obblighi.

Sin dall’inizio, il governo greco dichiarò il suo impegno a restare nell’area euro, rinunciando, così, a un’importante arma negoziale. Le istituzioni usarono questo impegno per dissanguare la Grecia. Dato che il pagamento delle rate dei prestiti diveniva via via più difficile e lo stato greco non era in grado di far fronte ai pagamenti interni, il governo tagliò la maggior parte delle sue spese, riuscendo a malapena a pagare le pensioni e gli stipendi del settore pubblico. Dal canto loro, le *Istituzioni* si ingegnarono per trovare i modi per “*aiutare*” il governo greco a rispettare gli obblighi, fino all’esaurimento di tutta la disponibilità liquida della Grecia.

Tre tappe fondamentali portarono la Grecia a cedere totalmente alle richieste dei creditori.

La prima fu l’incontro dell’*Eurogruppo* a Riga, in Lettonia a fine aprile 2015. In quell’occasione ci fu un attacco congiunto contro Yanis Varoufakis, che fu presentato come l’ostacolo principale al raggiungimento di un accordo. In un contesto di comportamenti del tutto antidemocratici, l’*Eurogruppo* convocò una riunione per discutere della situazione in Grecia escludendo Varoufakis. Quando Varoufakis mise in discussione la legittimità di tale mossa, si sentì dire che l’*Eurogruppo* non aveva base giuridica, e quindi poteva fare ciò che voleva. Anche

se Tsipras non assecondò il desiderio del presidente dell'*Eurogruppo*, Jeroem Dijsselbloem, di rimpiazzare Varoufakis, nelle trattative successive il Ministro delle finanze greco venne comunque marginalizzato e altri membri del governo rappresentarono successivamente la Grecia nelle discussioni.

A giugno, il tempo per un riesame dell'attuazione del *Memorandum* era scaduto e il governo greco avviò nuove discussioni con le *Istituzioni*. Quando le trattative giunsero a un punto di stallo – e questa fu la seconda tappa – anziché accettare o bocciare le condizioni delle *Istituzioni*, Tsipras decise di rivolgersi al popolo, indicando un referendum il 5 luglio 2015 per decidere se accettare o meno tali condizioni. Questo fu possibile solo dopo che, il 29 giugno, il governo greco era stato costretto a imporre controlli sui capitali. Nonostante la drammatica atmosfera in cui si svolse il referendum, il popolo greco votò con un clamoroso NO (OXI) alla proposta di salvataggio (61% in favore dell'OXI).

Ci si poteva aspettare che questo voto avrebbe fornito a Tsipras gli argomenti necessari per negoziare da una posizione più forte. Invece – e questa è la terza tappa fondamentale – nel vertice del 12 luglio, dopo una riunione estenuante durata più di 17 ore, Tsipras si arrese alle richieste delle *Istituzioni*, nonostante le forti resistenze interne al suo partito e il fatto che per approvarle avrebbe dovuto ricorrere in Parlamento ai voti dei partiti pro-*Memorandum* all'opposizione. Varoufakis si dimise immediatamente, sostituito da Euclid Tsakalotos. Per aver modo di attuare il nuovo *Memorandum*, Tsipras decise di giocare la carta delle elezioni, chiedendo al Presidente della Repubblica di sciogliere il Parlamento. Nonostante i sondaggi, nelle elezioni del successivo 20 settembre Tsipras subì solo perdite contenute, mentre l'opposizione interna al suo partito – che aveva fondato un nuovo partito anti-*Memorandum* – non riuscì a superare la soglia minima per accedere al nuovo Parlamento.

È impossibile anticipare l'esito finale di tutto ciò. Ora, il governo greco è di nuovo in trattative con le *Istituzioni*, ma con le sue ali tarpate e costretto a far suo il nuovo *Memorandum*. Certo è però che esso non farà uscire l'economia greca dalla sua difficile situazione. Le *Istituzioni* non erano interessate a ciò che accadrà in Grecia, quanto, piuttosto, a dare una lezione di ubbidienza a quanti pensavano di poter sfidare la logica dell'ordine neoliberale.

2.2 Il deficit democratico dell'Unione Europea

Il caso del referendum in Grecia e il *Memorandum d'intesa* mostrano chiaramente l'estensione e la natura del deficit democratico nella UE. L'obiettivo principale non è ristabilire l'equilibrio macroeconomico, anzi, il debito pubblico è usato come leva per ampliare il raggio di azione e ridurre i controlli sull'attività delle grandi imprese. In particolare, come già evidenziato nel *Euromemorandum* dell'anno scorso, le privatizzazioni “*lasciano i servizi pubblici alla mercé di aziende in cerca di profitto*”⁷. Il modo per realizzare questo è attraverso la costituzionalizzazione della politica economica di costruzione dei mercati, che viene sottratta dalla sfera di deliberazione e di scelta sociale della democrazia rappresentativa.

Permeato dalla cosiddetta “*dottrina ordoliberal*”, questo “*nuovo costituzionalismo*” ha una lunga tradizione nella governance europea. Sin da quando, negli anni '60 del secolo scorso, si decise di costruire il *Mercato Comune*, la politica di concorrenza e la relativa giurisprudenza furono concepite in modo tale da mantenere l'intervento dello stato e la politica industriale entro certi limiti⁸. Tuttavia, all'epoca c'erano anche pesi e contrappesi a questo meccanismo di costruzione dei mercati, in particolare una serie di deroghe. Al contrario, con la successiva realizzazione del *Mercato Unico*, è stato gradualmente istituito un regime basato esclusivamente sulla concorrenza⁹. L'Unione Economica e Monetaria (UEM) e, prima di questa, il Sistema Monetario Europeo (SME), hanno, di fatto, svolto una funzione di meccanismi quasi-costituzionali, che hanno indotto riforme strutturali dei regimi fiscali, della governance d'impresa e dei mercati dei beni e del lavoro, attraverso l'imposizione di misure macroeconomiche di austerità¹⁰. Nel caso dell'UEM, queste misure hanno assunto la forma di precise disposizioni nei trattati (il *Trattato di Maastricht*, servito anche come modello per gli aspetti macroeconomici dei *Criteri di Copenhagen* per l'allargamento a Est nel 1993, e il *Patto di Stabilità e Crescita*) mentre in prece-

7 European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe - EuroMemo Group, “Quale futuro per l'Unione Europea: stagnazione e polarizzazione, o nuove fondamenta? *EuroMemorandum 2015*”. *sbilibri* 11, www.sbilanciamoci.info/ebook, 2015, p. 13.

8 W. Bonefeld, “European integration: the market, the political and class”, *Capital & Class* 77, 2002, pp. 117–142.

9 H. Buch-Hansen e A. Wigger, “The Politics of European Competition Regulation”, Routledge, Londra, 2011.

10 S. Gill, “The Emerging World Order and European Change”, in: R. Miliband e L. Panitch (a cura di), *The Socialist Register*, Meerlin Press, Londra, 1992, pp. 157-96; “European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Disciplinary Neoliberalism in Europe”, *New Political Economy*, v. 3, n. 1, 1998, pp. 5-26.

denza, nel SME tali finalità erano state perseguite attraverso i differenziali dei tassi d'interesse generati dalla circolazione di capitali finanziari.

La *Nuova Governance Economica* della UE, istituita dai cosiddetti *Six Pack* (2011), *Two Pack* (2013) e *Fiscal Compact* (2014), rappresenta sia un elemento di continuità sia una radicalizzazione del nuovo costituzionalismo europeo. In primo luogo, sono stati notevolmente rafforzati la portata e il livello di intrusione nella sovranità nazionale. Ora la politica economica strutturale rientra esplicitamente nell'ambito dei *Memorandum d'Intesa*. In altre parole, gli stati non possono più scegliere la loro strategia competitiva. Ironicamente, le politiche strutturali che ora vengono imposte cancellano il modello della contrattazione collettiva nella determinazione dei salari che è stato alla base del successo dell'export tedesco. In secondo luogo, anche se in passato il nuovo costituzionalismo si allineava su alcune definizioni essenziali dello stato di diritto, la *Nuova Governance Economica* ha assunto una forma sempre più autoritaria.¹¹

I criteri di crescita e stabilità sono stati ridefiniti in modo da rendere quasi impossibile conformarsi ad essi, creando uno stato quasi permanente di trasgressione, rafforzando così enormemente il potere esecutivo della Direzione Generale degli Affari Economici e Finanziari, della Banca Centrale Europea (BCE), del Fondo Monetario Internazionale (FMI) e degli Stati membri creditori. L'introduzione di procedure di voto a maggioranza qualificata inversa ha poi notevolmente ridotto la capacità dei governi di controllare quei poteri nel Consiglio dei Ministri dell'Unione. Inoltre, in questo settore, il Parlamento Europeo non ha virtualmente nessun diritto di co-decisione. Peraltro, la stessa legalità delle misure nei trattati UE, come l'articolo 121 del *Trattato sull'Unione Europea* e l'articolo 136 del *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, è molto discutibile. L'assenza di uno status giuridico formale o di procedure per l'*Eurogruppo* è un esempio particolarmente emblematico di quanto detto finora. Infine, vi sono due pesi e due misure nell'applicazione dei criteri che regolano il mercato: queste variano dallo scarsissimo ricorso a strumenti di controllo e dissuasione che mettano le banche di fronte alle loro responsabilità rispetto a scelte e decisioni sbagliate, all'applicazione selettiva del *quantitative easing*, per esempio, attraverso le *Operazioni di rifinanziamento a lungo termine* (che hanno dato sostegno alle banche, ma non a programmi di sicurezza sociale).

11 L. Oberndorfer, "From New Constitutionalism to Authoritarian Constitutionalism: New Economic Governance and the State of European Democracy", in J. Jaeger e E. Springler (eds), *Asymmetric Crisis in Europe and Possible Futures*, Routledge, Londra, 2015, pp. 186-207.

La *Nuova Governance Economica* UE, pertanto, sebbene apparentemente rivolta a servire l'interesse generale, di fatto si rivela al servizio degli interessi privati più forti. Il potere economico e di influenza sull'agenda politica esercitato dalle imprese multinazionali sulla regolazione comunitaria è ben documentato e si sostanzia nel cancellare ogni temperamento in senso sociale delle dinamiche del mercato, a beneficio di modelli di business tipicamente anglo-americani¹². Questi interessi, inoltre, sono stati favoriti anche dalla proiezione in Europa del potere statale della Germania, prima attraverso il SME e successivamente tramite l'UEM.¹³ I surplus nel saldo delle partite correnti tedesche sono stati cruciali per evitare o mitigare la turbolenza finanziaria nei paesi europei dopo la fine del sistema di Bretton Woods. Da qui deriva il fortissimo incentivo ad aderire ad accordi monetari comunitari come il SME e l'UEM. Tuttavia, a partire dal 1978 e con sempre minore ambiguità, la Germania ha insistito affinché la condizione per l'adesione fosse quella di conformarsi alla nuova governance costituzionale.¹⁴

Stato di emergenza

La crisi fiscale della periferia dell'eurozona è stata trasformata in un'occasione per attaccare sia il contenuto sostanziale delle costituzioni del dopoguerra che la trasparenza e la neutralità socio-economica del diritto costituzionale.

Le argomentazioni giuridiche hanno svolto un ruolo determinante nel trasformare la crisi in un assalto totale allo stato di diritto sociale e democratico. La storia dello "*stato di emergenza*" è stata usata ripetutamente per spacciare come atti legali decisioni che, in realtà, erano chiare violazioni del diritto costituzionale degli stati periferici della zona euro. Diritti socio-economici fondamentali, tra cui il diritto alla salute e il diritto alla casa, sono stati ripetutamente violati nel nome del pareggio di bilancio. Le pressioni al perseguimento della svalutazione interna hanno scombussolato il mandato costituzionale che richiede alle autorità pubbliche di rimuovere gli ostacoli alla parità effettiva. In nome del rafforzamento della competitività esterna, le autorità pubbliche hanno messo

12 B. Van Apeldoorn, "Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration", Routledge, Londra, 2002.

13 R. Henning, "Systemic conflict and regional monetary integration: the case of Europe", *International Organization*, v. 52, n. 3, 1992, pp. 537-574.

14 M. Ryner, "Europe's ordoliberal iron cage: critical political economy, the Euro-area crisis and its management", *Journal of European Public Policy*, v. 22, n. 2, 2015, pp. 275-94.

in pratica diverse forme di redistribuzione inversa: dai più poveri (lavoratori, pensionati, cittadini malati, impiegati pubblici) ai più ricchi (top manager e proprietari benestanti).

Lo stesso stato di emergenza ha giustificato lo sviluppo di pratiche costituzionali a livello sovranazionale finalizzate a legittimare ulteriormente le istituzioni europee meno rappresentative (la BCE, i vertici dell'eurozona e i consigli dell'*Eurogruppo*, che operano secondo regole non scritte e poco trasparenti, che beneficiano solo i paesi creditori). A tale proposito, l'esempio migliore è forse la nuova interpretazione dell'ampiezza e della portata dei poteri della BCE. Se prima della crisi la ristretta base di legittimità della BCE era considerata un motivo per attenersi rigorosamente a un'altrettanta ristretta interpretazione dei suoi poteri (e di conseguenza di tutto ciò che rientrava nell'ambito della politica monetaria), dopo la crisi la BCE ha rivendicato il potere di adottare qualsiasi decisione, a prescindere dall'impatto che potrebbe avere sulla competenza fiscale nazionale, se ritenuto necessario per assicurare l'efficacia della politica monetaria. Tale posizione è stata confermata dalla Corte di Giustizia UE.

Tuttavia usare il diritto come arma d'assalto ha cambiato la natura stessa del diritto. Diversi sono stati i tentativi di costituzionalizzare a livello nazionale ed europeo la miscela di neoliberalismo che sostiene sia i programmi di assistenza finanziaria che le politiche promosse dall'*Eurogruppo*, dalla BCE e dal Commissario UE per gli affari economici e finanziari. Introdurre nell'impianto costituzionale le nuove regole del gioco significherebbe rendere illegittime tutte le politiche contrarie a quelle attuali. Ciò comporta trasformare la costituzione da tabella di marcia a camicia di forza: una camicia di forza che è ancora formalmente legge, ma nella sua struttura più profonda non può più ritenersi compatibile con la democrazia.

Il successo di questa doppia sovversione (sostanziale e strutturale) della legge è stato finora limitato. È significativo che il principale documento che contiene la nuova legge costituzionale (il *Fiscal Compact*) non faccia formalmente parte del diritto UE. Analogamente, solo pochissimi stati membri hanno incorporato una *golden fiscal rule* nella loro Costituzione. Gli unici tre paesi che hanno adottato tale misura (Spagna, Italia e Slovenia) lo hanno fatto con riluttanza e in un momento in cui erano sull'orlo del baratro finanziario. Il diritto costituzionale nazionale rimane (per ora) una fonte normativa che può essere utilizzata come leva contro il nuovo dirompente costituzionalismo europeo.

Rafforzando la tecnocrazia

Il “*Rapporto dei Cinque Presidenti*” pubblicato nel giugno 2015 afferma di voler promuovere maggiore prosperità e solidarietà in Europa ma, in realtà, incarna e riproduce i mali che hanno portato all’attuale e illegittima struttura di governance economica dell’Unione. Il *Rapporto* punta alla trasformazione della governance economica nella UE nel senso di rafforzare ulteriormente il suo carattere tecnocratico, lasciando la democrazia come mera appendice finale.

In primo luogo, il documento rafforza il ruolo della Commissione Europea nel rinnovato “*semestre europeo*” nel quale viene articolata la politica economica, estendendone il controllo sia a livello europeo che nazionale. Nel *semestre europeo* il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali avrebbero funzioni di supervisione e controllo sostanzialmente prive di poteri formali e che avrebbero luogo troppo tardi nel processo per poter influenzare gli orientamenti della politica economica. Tali funzioni si tradurrebbero a livello europeo nella discussione da parte del Parlamento del “*Rapporto annuale sulla crescita*” prodotto dalla Commissione e, a livello nazionale, nell’esame da parte dei parlamenti nazionali delle “*specifiche raccomandazioni*” nazionali, pure formulate annualmente dalla Commissione, cosicché, come riportato sintomaticamente a p. 9 del *Rapporto*, lo spazio per la politica democratica a livello nazionale si ridurrebbe a “*un grado di libertà nel definire le specifiche misure da attuare*”.

In secondo luogo, il *Rapporto* propone la creazione di nuove istituzioni, un *Sistema di autorità nazionali per la competitività* o un *Comitato consultivo per le finanze pubbliche*, che fornirebbero consulenza su questioni che vanno dalle politiche fiscali europee e nazionali alla fissazione di salari nel processo di contrattazione collettiva, interferendo in tal modo non solo con la politica democratica, ma anche con il ruolo delle parti sociali. Dal canto loro, i suggerimenti, le raccomandazioni, i benchmark e le linee guida formulate dai diversi organi tecnocratici comunitari potrebbero acquisire potere quasi-vincolante attraverso un utilizzo più efficace della “*procedura per gli squilibri macroeconomici*” già prevista. In tal senso, rafforzando la tecnocrazia anziché la democrazia, il *Rapporto dei Cinque Presidenti* non propone un sentiero volto né a creare un’Europa con una maggiore legittimità democratica, né, come pure vorrebbe, più resiliente.

2.3 Una svolta verso priorità democratiche

La spinta a costituzionalizzare le dottrine economiche neoliberali e a “blindare” le politiche di austerità è segno di una profonda paura della democrazia da parte delle classi dirigenti dell’Unione Europea. Se avessero successo i tentativi di muoversi in questa direzione, allora il processo elettorale e l’alternanza al governo dei diversi partiti perderebbero gran parte del loro significato.

I gruppi privilegiati, che hanno beneficiato enormemente dalle crescenti diseguaglianze e dall’aumentato peso di profitti e rendite nella distribuzione del reddito, possono avere validi motivi per temere pressioni democratiche. Ma per la grande maggioranza dei cittadini la democrazia può costituire non solo un valore politico primario in sé, ma anche una forza economica positiva.

E’ chiaro almeno dai tempi di Keynes che l’incertezza globale può paralizzare gli investimenti privati e indurre i possessori di ricchezza ad adottare posizioni difensive basate sulla ricerca di liquidità piuttosto che sullo sviluppo economico. I potenziali investitori devono far fronte non solo agli specifici rischi associati ai loro progetti, ma anche al rischio di instabilità generale, che vanificherebbe i loro tentativi di calcolare i potenziali rischi e profitti dell’investimento.

Questo tipo di incertezza è accentuata in periodi di rapido mutamento strutturale. Oggi, profonde trasformazioni geopolitiche, un rapido progresso tecnologico, pericoli ecologici e molte altre forze rendono sempre più difficile il tentativo di valutare le prospettive di investimento.

Un forte consenso democratico, che definisca priorità chiare di sviluppo economico e sociale e che legittimi le istituzioni nel perimetro delle quali si attua la perequazione fra le priorità dei diversi gruppi di interesse, può essere uno strumento potente per ridurre l’incertezza sistemica e, quindi, per promuovere gli investimenti privati. Ad esempio, nell’Europa del dopoguerra una forte determinazione politica a perseguire riforme sociali e a migliorare la situazione dei lavoratori contribuì a stabilizzare le aspettative e a stimolare gli investimenti, in risposta a crescenti consumi di massa e a migliori standard educativi.

In tal senso servono investimenti pubblici, che evidenzino l’impegno politico nei confronti di priorità pubbliche ben definite e che diano slancio, nella giusta direzione, all’economia. Piuttosto che escludere gli investimenti privati, questo tipo di impegno pubblico può stimolarli, modellando le aspettative del settore privato e riducendo i rischi.

Esempi di queste priorità potrebbero essere l'obiettivo di transizione a un'economia a basse emissioni di carbonio, o quello della convergenza economica degli stati membri a basso reddito verso il livello dei paesi più economicamente avanzati. Nel primo caso, una forte guida politica incoraggerebbe le imprese a investire in processi produttivi e prodotti puliti; nel secondo, genererebbe fiducia sulle prospettive di crescita dei mercati, in relazione alle prospettive di aumento dei redditi nei paesi interessati.

Specularmente, questi stessi due esempi evidenziano anche i costi dei processi antidemocratici che attualmente vincolano il processo decisionale. Priva di legittimità, in posizione difensiva e incapace di mobilitare risorse per tali priorità, la leadership UE è essa stessa responsabile del crollo degli investimenti e della minaccia crescente di stagnazione di lungo periodo.

3. Migrazioni, mercato del lavoro e cambiamento demografico nell'Unione Europea

3.1 Gli sviluppi correnti

Le drammatiche immagini di migliaia di migranti che cercano di entrare in Europa ha scioccato i cittadini europei e ha diviso i paesi sul come affrontare la situazione. Per quanto imponente sia l'ultima ondata migratoria, tuttavia, essa scompare di fronte a quelle verificatesi nel ventesimo secolo. Dalla fine della seconda guerra mondiale al 1950 la Germania Ovest e la Germania Est ricevettero rispettivamente 7,8 e 3,5 milioni di rifugiati etnici tedeschi già residenti nell'Europa dell'est e nell'ex Unione Sovietica. Un secondo significativo movimento migratorio si ebbe con il decollo della ricostruzione postbellica. Paesi come la Germania Ovest, l'Inghilterra, i Paesi Bassi, la Francia e il Belgio incoraggiarono a stabilirsi persone provenienti da paesi dell'Europa meridionale, dalle ex colonie, nonché da paesi della periferia europea, come la Turchia.¹⁵

Anche la creazione e l'espansione dell'Unione Europea (UE) ha portato a imponenti flussi migratori. Il principio di *"libertà di movimento"* all'interno del *"mercato unico"* ha aumentato gradualmente i flussi interni all'area. Nel 2013 circa la metà della popolazione immigrata (in base al luogo di nascita) era nata in un altro paese UE, mentre l'altra metà era nata al di fuori dell'area.¹⁶ La popolazione dei migranti provenienti da paesi non comunitari presenta un'età media di 35 anni, più bassa se paragonata a quella dei migranti interni alla UE-28 (43 anni). Le donne migranti costituiscono circa il 40- 50% degli immigrati, a seconda del paese di destinazione.

I flussi migratori contribuiscono alla crescita della popolazione e sono rilevanti dal punto di vista economico e sociale anche per i loro effetti sulla struttura demografica del paese ospite. Essi dovrebbero quindi essere letti nel contesto dei cambiamenti demografici di lungo periodo in corso nella UE. Secondo le più

15 Castle, H. de Haas, e M.J. Miller, "The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World", Palgrave, Basingstoke, 2013; C. Dustmann e T. Frattini, "Immigration: The European Experience", *NORFACE MIGRATION Discussion Paper*, n. 2012-01.

16 Eurostat, "Migration and migrant population statistics", 2012. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Database.

recenti proiezioni, la popolazione europea sta invecchiando molto velocemente a causa del basso tasso di fertilità e della crescente speranza di vita. Di conseguenza, la popolazione in età da lavoro è destinata a diminuire, facendo aumentare il *rapporto di dipendenza demografica*, il rapporto tra il numero di ultrasessantacinquenni e il numero delle persone di età compresa tra i 15 e i 65 anni.

Parte del calo della popolazione in età da lavoro sarà compensato dall'ingresso di migranti proveniente da paesi extra UE. Si stima che entro il 2060 55 milioni di persone, il 10% della popolazione europea, sarà costituita da migranti, che 40 milioni di questi risiederanno nell'area euro, che l'immigrazione toccherà particolarmente alcuni paesi - Italia (15,5 milioni), Inghilterra (9,2 milioni), Germania (7 milioni) e Spagna (6,5 milioni). Gli immigrati costituiranno un importante serbatoio di manodopera per questi paesi, caratterizzati da bassi tassi di fertilità, particolarmente ridotti in Italia, Spagna e Germania.

L'immigrazione da paesi terzi non sarà capace di risolvere la sfida di lungo termine dell'invecchiamento della popolazione UE e del corrispondente aumento dei tassi di dipendenza, poiché anche nelle regioni di provenienza dei migranti sono in corso processi di invecchiamento, sia pur ritardati di qualche decennio. Nei prossimi 10-15 anni, però, l'immigrazione fornirà un contributo positivo al mercato del lavoro europeo, sia direttamente, nei servizi di cura ed assistenza ad alta intensità di lavoro, che indirettamente, integrando la forza lavoro indigena.¹⁷

Gli attuali flussi migratori hanno di nuovo sollevato interrogativi sull'effettivo bisogno di lavoratori stranieri da parte dei paesi ospitanti, sull'eventualità che essi assorbano quote crescenti della spesa pubblica e sulla possibilità di integrazione nei nuovi paesi di residenza. Le evidenze suggeriscono un impatto positivo dei migranti sulle economie dei paesi ospitanti, in particolare quando la migrazione viene considerata in termini di “merito”, ovvero, in qualche modo, di “bene comune”, che non solo offre benefici ai migranti stessi, ma anche al resto dei cittadini¹⁸. In alcune occasioni si sente dire che “gli immigrati rubano il lavoro dei nativi” e che “fanno abbassare i salari”. Nessuna di queste affermazioni è sostenuta da prove nel medio/lungo periodo.

17 Eurofound, “Labour mobility in the EU: Recent trends and policies”, Unione Europea, Lussemburgo, 2015. <http://www.eurofound.europa.eu/printpdf/labour-mobility-in-the-eu-recent-trends-and-policies-0>.

18 C. Giannone, “Some economics of migration in the EU”, presentato alla *XXI Conference on Alternative Economic Policy in Europe*, Roskilde, Danimarca, 2015, http://www.euromemo.eu/annual_workshops/2015_roskilde/roskilde_workshops_papers/index.html.

L'impatto negativo degli immigrati sui salari è generalmente settoriale, temporaneo e riguarda solo la parte bassa della scala salariale.¹⁹ I salari sono solo in parte determinati dalle forze della domanda e dell'offerta, mentre il ruolo dei sindacati e il quadro regolamentare del mercato del lavoro giocano anch'essi un ruolo importante. In realtà, gran parte della pressione al ribasso sui salari in Europa è causato dalla deregolamentazione del mercato del lavoro, perseguita con l'obiettivo di introdurre flessibilità. Dario Guarascio mostra come in Italia la legislazione adottata nel corso degli anni novanta abbia liberalizzato il mercato del lavoro, promuovendo contratti flessibili che hanno ridotto la protezione sociale e aumentato la precarietà²⁰; l'impatto della crisi finanziaria nel 2008 e la successiva recessione hanno portato a un calo della domanda di lavoro che ha fatto assumere alla dinamica dei salari reali in Italia un andamento declinante su un orizzonte temporale 2000-2014. In effetti, la stagnazione, se non il declino, dei salari reali registrato nella maggior parte dei paesi UE nel periodo 2009-2014 prova che la crisi e la recessione hanno avuto sui salari un impatto molto più importante dei flussi migratori intra e extra-UE.²¹

Ulteriori evidenze circa l'effetto delle più recenti migrazioni intra-UE sulle economie dei paesi di destinazione sono state fornite da un recente studio di Cancedda e altri su quattro città Europee (Leeds, Milano, Francoforte e Rotterdam) caratterizzate da dinamiche migratorie rappresentative di quelle dei rispettivi paesi.²² Lo studio ha evidenziato che il tasso di occupazione degli immigrati a Milano era più alto di quello dei nativi, a Leeds i due tassi erano simili, a Francoforte il tasso degli immigrati era leggermente inferiore. Anche ulteriori dati a livello globale confermano che i tassi di occupazione dei migranti tendono ad essere simili a quelli dei nativi, soprattutto nei paesi che hanno avuto una ripresa più sostenuta dopo la crisi. Invece, nei paesi in cui l'impatto della crisi è stato più marcato (Spagna, Italia e Grecia) il tasso di occupazione dei migranti è

19 C. Dustmann e T. Frattini, 2012, op. cit.

20 D. Guarascio, "Italy's labour market reform: jobs act versus workers act", presentato alla *XXI Conference on Alternative Economic Policy in Europe*, Roskilde, Danimarca, 2015, http://www.euromemo.eu/annual_workshops/2015_roskilde/roskilde_workshops_papers/index.html.

21 European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe - EuroMemo Group, "Quale futuro per l'Unione Europea: stagnazione e polarizzazione, o nuove fondamenta? *EuroMemorandum 2015*". *sbilibri 11*, www.sbilanciamoci.info/ebook, 2015, p. 13, Tabella 1.

22 A. Cancedda, M. Curtarelli, S. Hoorens, G. Viertelhaugen e J. Hofman, "Socio-economic inclusion of migrant EU workers in 4 cities: Synthesis Report", Commissione Europea, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Bruxelles, 2015.

calato in maniera più netta rispetto a quello dei nativi, in quanto essi lavorano in settori maggiormente colpiti dalla recessione.²³

Durante i periodi di crescita, gli immigrati non sono visti come concorrenti, ma durante i periodi di recessione la loro presenza è percepita come una minaccia, nonostante il fatto che essi soffrano di un livello di disoccupazione superiore a quello dei nativi. Cancedda e altri hanno anche mostrato come i migranti, nel complesso, coprano posizioni lavorative non ricoperte dai locali a causa delle condizioni di lavoro sfavorevoli, richiamando anche le simili conclusioni raggiunte da uno studio sulle condizioni di vita in Inghilterra dei migranti provenienti dall'Europa orientale.²⁴ La conclusione di Cancedda e altri è che, laddove è stato osservato un impatto negativo sui segmenti bassi o semi-qualificati del mercato del lavoro, ciò è avvenuto a causa delle pratiche di sfruttamento operate dai datori di lavoro, che hanno approfittato della disponibilità della manodopera migrante per costringere i nativi ad accettare retribuzioni inferiori e condizioni peggiori.

Lo stesso studio evidenzia come la maggior parte dei migranti (oltre il 67% a Francoforte, Leeds e Rotterdam e il 90% a Milano) non riceveva benefici quali assegni familiari, sussidi per i figli, indennità di invalidità, cosicché la percentuale di quelli che beneficiano di tali forme di assistenza fra i migranti è di gran lunga inferiore rispetto ai nativi. L'utilizzo da parte degli immigrati dell'assistenza sanitaria era inoltre ristretto sia in Germania e nei Paesi Bassi (a causa del sistema assicurativo in vigore) che in Gran Bretagna (a causa dei ritardi associati al sistema dei rinvii al medico specialista). Gli stessi migranti indicano di essere spesso scoraggiati dall'usufruire di servizi pubblici quali quelli in ambito abitativo a causa del gap informativo di cui soffrono. Peraltro, in molte occasioni nelle quali una pressione specifica sui servizi locali è stata attribuita al loro utilizzo da parte dei migranti, le istituzioni locali hanno evidenziato come causa il contesto di austerità e i conseguenti tagli, per esempio, sull'offerta di assistenza sanitaria e sul trasporto pubblico.

L'uso da parte dei migranti di servizi sociali e risorse pubbliche ha sollevato

23 OCSE, "International Migration Outlook 2015", OCSE, Parigi, 2015, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2015-en. 2015; OCSE, "Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In", OCSE, Parigi, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234024>.

24 A. Spencer, M. Ruh, B. Anderson, B. Rogaly, "Migrants' lives beyond the workplace: the experience of Central and Eastern European in the UK", Joseph Rowntree Foundation, 2007.

interrogativi in merito agli associati costi e benefici per l'economia del paese ospitante, in termini di impatto fiscale – il rapporto tra il costo dei migranti in termini di maggiore spesa pubblica e le maggiori entrate fiscali che essi generano nel paese ospitante. L'OCSE, nel primo studio comparativo di questo tipo – riguardante Europa, Canada, Australia e Stati Uniti –, conclude che: *“le stime sull'impatto fiscale dell'immigrazione variano a seconda delle assunzioni formulate e della metodologia utilizzata, tuttavia, in rapporto al PIL, nella maggior parte dei paesi esse tendono ad essere piccole, con una media sui paesi OCSE attorno allo zero”*.²⁵

Ancora, in una rassegna della letteratura internazionale, Rowthorn conclude che il contributo netto degli immigrati si attesta tra il +1% e il -1% del PIL, a seconda delle ipotesi fatte²⁶. Nelle stime, il contributo degli immigrati varia anche nel corso di uno stesso anno fiscale e dipende in modo cruciale dall'andamento della congiuntura economica, risultando positivo durante i periodi di ripresa. Per esempio in Gran Bretagna fra il 1999 e il 2000 il contributo netto dei migranti risulterebbe pari a 0,3 punti di PIL.²⁷ Stime simili sono state calcolate per la Francia.²⁸ Peraltro, questi valori non tengono conto dei contributi di carattere non fiscale dei migranti al PIL, che, in loro assenza, avrebbe potuto risultare significativamente più basso.

3.2 La politica migratoria europea

La politica migratoria a livello di UE è definita fondamentalmente in base a considerazioni riguardanti il mercato del lavoro all'interno del progetto del *mercato unico*. Il principio della *libertà di movimento* nel trattato di Maastricht e, successivamente, il trattato di Schengen sono diventati gli strumenti politici fondamentali per il controllo e la gestione delle migrazioni e dei viaggi dei cittadini dell'Unione, così come delle persone provenienti da altri paesi. Va però

25 OCSE, “International Migration Outlook 2013”, Chapter 3, *The fiscal impact of immigration in OECD countries*, OCSE, Parigi, 2013. http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013/the-fiscal-impact-of-immigration-in-oecd-countries_migr_outlook-2013-6-en.

26 R. Rowthorn, “The fiscal impact of immigration on the advanced economies”, *Oxford Review of Economic Policy*, v. 24, n. 3, 2008, pp. 560–580.

27 OCSE, 2013, op. cit., capitolo 3.

28 X. Chojnicki, C. Defoort, C. Drapier e L. Ragot, «Migrations et protection sociale : étude sur les liens et les impacts de court et long terme. Rapport pour la Drees-Mire», Luglio 2010.

evidenziato che la migrazione di cittadini extracomunitari è sempre stata considerata una questione di politica nazionale.

Nel 2015 l'Europa ha dovuto fare i conti con importanti sviluppi che hanno messo sotto la lente di ingrandimento la sua politica di accoglienza basata sulla regolamentazione di Dublino per i richiedenti asilo. Nell'estate del 2015, infatti, c'è stato un improvviso aumento del numero dei migranti dal Medio Oriente e dal Nord Africa come risultato della guerra in corso e dell'instabilità in Siria, Libia e Afghanistan. I maggiori punti di ingresso sono stati Italia, Grecia, Ungheria e Croazia, che si sono trovate a sostenere una pressione enorme, derivante dalla necessità di gestire flussi di 800.000 migranti extra europei, sebbene, per l'Europa nel suo complesso, tale numero rappresenti appena lo 0,14% della popolazione. Questi paesi, che peraltro sono stati tutti fortemente colpiti dall'impatto della recessione e dai conseguenti programmi di austerità, hanno ricevuto solo un sostegno molto limitato dagli altri paesi membri, malgrado la Germania e alcuni altri paesi abbiano temporaneamente sospeso la regolamentazione di Dublino e offerto direttamente asilo ai migranti provenienti dalla Siria.

La pressione migratoria è stata poi aggravata dalle tensioni generate dalla decisione della Commissione di imporre un meccanismo di quote, con l'obiettivo di condividere fra i paesi membri gli oneri derivanti dall'accoglienza ai rifugiati. Tale decisione ha incontrato obiezioni di alcuni stati membri dell'Europa dell'est, che hanno sostenuto di non avere la capacità economica per gestire un numero elevato di migranti e che tale politica fosse ingiusta, poiché essi stessi avevano dovuto accettare limitazioni al principio della *libertà di movimento*, per un periodo fino a sette anni, dopo l'ingresso in Europa, laddove ai richiedenti asilo di paesi terzi veniva ora concessa una corsia privilegiata per l'insediamento nella UE.²⁹

Tali questioni sono emerse in un momento in cui in alcuni paesi membri già si stava ponendo in discussione il diritto dei migranti interni alla UE a "un uguale trattamento con i cittadini nazionali in termini di accesso all'occupazione, condizioni di lavoro e tutti gli altri vantaggi sociali e fiscali"³⁰. Invero, la

29 Le attuali preoccupazioni volte a preservare un'Europa cristiana ignorano i secoli di presenza ed influenza dei musulmani in Europa (per esempio in Spagna e nei Balcani) e la più recente esperienza delle centinaia di migliaia di musulmani provenienti, fra gli altri, da Turchia, Marocco, Algeria, Pakistan e Bangladesh che hanno vissuto e lavorato in Europa dal 1950.

30 A. Cancedda, M. Curtarelli, S. Hoorens, G. Viertelhaugen e J. Hofman, op. cit., p. 35. Il governo conservatore britannico ha sostenuto che la *libertà di movimento* è stata sfruttata da parte dei migranti

libertà di movimento e il concetto di *pari trattamento* sono il cuore stesso dei principi di funzionamento dell'Unione, come scritti nel “*Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*”, ma già alcune direttive europee hanno condizionato il riconoscimento di tali diritti, anche nei confronti di individui migranti da altri paesi UE, al “*non costituire un peso*” per il paese ospitante.

Malgrado vi siano poche evidenze di abusi su larga scala dei sistemi di welfare da parte dei migranti intra-europei, ad aprile 2013 i ministri di Austria, Germania, Paesi Bassi e Inghilterra hanno sostenuto di dover essere messi in condizione di adoperare misure legali per combattere il “*turismo del welfare*”. La Commissione Europea ha controbattuto sottolineando la mancanza di evidenza in merito e riaffermando il principio della *libertà di movimento*. In ogni caso, ha suggerito un “*Piano d'azione in cinque punti*” per aiutare le autorità locali a contrastare possibili abusi dei servizi e dei benefici sociali da parte degli immigrati, nello specifico mediante il controllo sui matrimoni di convenienza, l'aumento del grado di coordinamento fra paesi nel campo dei benefici sociali, il rafforzamento dei processi di inclusione sociale, la promozione dello scambio di buone pratiche tra le autorità locali e il mantenimento della garanzia alla *libertà di movimento*.³¹ Come parte di questo piano, la Commissione ha proposto di usare il 20% del *Fondo Sociale Europeo* (FSE) per promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà nei paesi membri.³² Tuttavia, con lo spostamento elettorale verso partiti di destra e la più generale politica anti immigrazione adottata da alcuni paesi, il rischio che si arrivi col tempo a mettere in discussione e limitare il principio di *libertà di movimento* è concreto. Ciò non va solo contro i principi democratici della libertà di spostamento, ma potrebbe anche danneggiare la crescita nelle aree geografiche in cui convivono carenza di competenze professionali e disoccupazione.

europei per fare *turismo del welfare* e che, per questa ragione, deve essere limitata, malgrado le obiezioni della Commissione Europea e la mancanza di evidenza empirica in merito.

31 Commissione Europea, “Free movement of people: five actions to benefit citizens, growth and employment in the EU”, 2013. http://ec.europa.eu/justice/newsroom/citizen/news/131008_en.htm.

32 Commissione Europea, “European Commission upholds free movement of people”, Brussels, 25 novembre 2013. Ultimo aggiornamento: 22-10-2015. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1041_en.htm.

3.3 La necessità di una politica migratoria più attiva ed inclusiva

Tradizionalmente, nell'elaborazione ufficiale UE in tema di libertà di movimento e immigrazione, i concetti di inclusione e solidarietà venivano citati raramente, eccetto che con riferimento al concetto di non discriminazione. Nel richiamato *Piano d'azione in cinque punti*, il tema dell'*inclusione* è ora inserito fra le sfide delle politiche migratorie, con l'intenzione di utilizzare anche a tal fine il supporto dell'FSE. Tuttavia, è incerto se ciò sarà sufficiente a rispondere alle problematiche sociali aperte dai flussi migratori; in realtà, il FSE è innanzitutto uno strumento di mercato del lavoro, volto a migliorare la formazione e lo sviluppo delle professionalità e a promuovere la flessibilità della forza lavoro; per ciò che riguarda l'inclusione sociale, il suo mandato è stato fin qui orientato verso gruppi svantaggiati, quali persone con disabilità oppure poveri scarsamente qualificati, piuttosto che ai migranti.³³

E' necessario tornare ai principi fondanti della UE, che, come riporta l'art. 3 del *Trattato sull'Unione Europea*, "*promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri [e] col resto del mondo*". Inizialmente, l'Unione ha perseguito l'obiettivo della solidarietà attraverso l'abolizione di ogni discriminazione basata sulla nazionalità dei lavoratori provenienti dai diversi paesi membri; in questo modo, benefici quali l'assicurazione sanitaria venivano conferiti anche alle famiglie degli stessi lavoratori, indipendentemente dalla nazionalità. Successivamente, a questo si è aggiunto il riconoscimento nei confronti anche dei migranti economicamente non attivi, come gli studenti, del diritto a benefici sociali non contributivi, quali le sovvenzioni monetarie.

La prima generazione di diritti si basava sul fatto che i lavoratori immigrati dal punto di vista fiscale erano anche contribuenti nei paesi ospitanti, dunque andava riconosciuto, a loro e alle loro famiglie, il diritto ai benefici indipendentemente dalla nazionalità. La seconda generazione di diritti è stata riconosciuta ai migranti a prescindere dal loro status occupazionale e, di conseguenza, riguardava prestazioni di carattere non contributivo. Ciò era associato a una dimensione redistributiva, con la nazione ospitante che mostrava la sua

33 A. Eydoux, "Migration and the race to the bottom of the European labour standards" e E. Hartmann, "The emerging European solidarity: enabling condition and their limits", presentati alla *XXI Conference on Alternative Economic Policy in Europe*, Roskilde, Danimarca, 2015, http://www.euromemo.eu/annual_workshops/2015_roskilde/roskilde_workshops_papers/index.html.

solidarietà, condividendo le proprie risorse sulla base del principio di non discriminazione. Infine, nel contesto del trattato di Maastricht, l'ambito di estensione dei benefici non contributivi è aumentato notevolmente, ampliando così la nozione di solidarietà finanziaria.

La maggior parte di questi diritti, tuttavia, viene riconosciuta solo dopo vertenze che spesso devono essere trascinate in tribunale e gli immigrati socialmente più deboli, quali Rom e nomadi, incontrano grandi difficoltà nel rivendicarli. Sono proprio questi diritti non contributivi i più contestati dalla destra e dai partiti euroscettici, i quali sostengono - malgrado vi sia pochissima evidenza in proposito - l'esistenza di un diffuso fenomeno di *turismo del welfare*.

In Europa, le migrazioni hanno rappresentato per molto tempo un'importante strada per sfuggire alla disoccupazione e alla povertà, così come uno strumento per fuggire a guerre e persecuzioni. Le nazioni ospitate e i loro popoli hanno dimostrato la loro solidarietà con la condivisione delle risorse, ripagata nel tempo con il lavoro e gli altri contributi degli immigrati. Il dibattito attuale sui diritti dei migranti alla protezione sociale nella UE riguarda quindi la solidarietà e la ridefinizione dei confini della comunità sociale europea. La realizzazione di un'unione monetaria senza una corrispondente unione fiscale e una politica di solidarietà fiscale ha mostrato quali tensioni possono sorgere tra i paesi membri, come può essere osservato, per esempio, nel caso della Grecia. La solidarietà fiscale, fornendo supporto ai cittadini europei immigrati, potrebbe aiutare la UE a superare l'attuale crisi. Un'Europa solidale (anziché caratterizzata dall'austerità) crea un contesto migliore per tendere la mano alle centinaia di migliaia di persone che scappano dalle guerre in Africa e in Medio Oriente, senza dar luogo a derive populiste contro l'immigrazione.

La UE deve assolutamente sostenere il principio della "libera circolazione", forse l'unica area che tocca direttamente i cittadini europei, i quali sperimentano la diversità culturale e la cittadinanza di un'Europa, auspicabilmente, inclusiva e solidale.

4. La disoccupazione giovanile nell'Unione Europea

4.1 Le dimensioni del problema

Come conseguenza della crisi, delle politiche di austerità e del rapido consolidamento fiscale, i giovani europei hanno sofferto livelli molto alti di disoccupazione. L'emergenza costituita da milioni di giovani senza lavoro non è solamente uno dei più gravi problemi sociali dell'Unione Europea (UE), ma testimonia anche dell'incapacità delle leadership degli stati membri e della Commissione Europea di assicurare un futuro all'Unione. È per ciò che quest'anno *EuroMemorandum* dedica un capitolo specifico a questo problema, anche se anche altri aspetti della crisi sociale europea, aggravati ogni giorno dalle politiche di austerità, non sono meno importanti.

La Figura 4.1 mostra che, laddove dal 2007 i tassi di disoccupazione sono aumentati praticamente in tutti gli stati membri, con la Germania come unica grande eccezione, la crescita dei tassi di disoccupazione giovanile (definiti da Eurostat sulla fascia d'età 15-24 anni) è stata sensibilmente maggiore, raggiungendo il 20% per l'intera UE e percentuali ancora più alte specialmente nei paesi che hanno dovuto sottostare ai *programmi di riforma* e ai vincoli imposti dalla *Troika*.

Per offrire un quadro più completo, la Tabella 4.1 considera sia la quota di disoccupati sul totale della popolazione sia i tassi di disoccupazione, perché il semplice rapporto tra disoccupati e forza lavoro esclude la grande quantità di giovani tra i 15 e i 24 anni che stanno ancora terminando il percorso formativo e non sono considerati né disoccupati né occupati.³⁴ Peraltro, circa il 10% di questa generazione di giovani non figura tra i disoccupati perché, nonostante non sia più in formazione, non sta cercando lavoro, e questo dato allarmante segnala che un'ampia fetta della popolazione giovanile è a rischio di marginalizzazione sociale. Le quote di disoccupati sono, evidentemente, decisamente inferiori rispetto ai tassi di disoccupazione ma, senza dubbio, questi dati sotto-

34 Tra più giovani, tra i 15 e i 19 anni, la grande maggioranza è presumibilmente ancora a scuola. Di conseguenza il tasso di disoccupazione riferito a tali età considera solo l'esigua minoranza di coloro che hanno abbandonato presto il proprio percorso formativo.

stimano il problema: molti giovani classificati come studenti sono in realtà disoccupati che rinuncerebbero alla formazione in caso si prefigurasse una qualche opportunità lavorativa.

Nell'intera UE ci sono circa 5,6 milioni di disoccupati in età compresa tra i 15 e i 24 anni e le cifre peggiori sono proprio nelle economie più deboli e nei paesi che hanno dovuto intraprendere drastici programmi di austerità.

Bisogna poi considerare anche la fascia d'età successiva, che soffre di problemi molto simili se non addirittura peggiori: effettivamente non è più facile trovare un impiego per le persone vicine ai trent'anni rispetto ai più giovani. Uno degli indicatori più utilizzati per descrivere la marginalizzazione dei giovani è la percentuale di **NEET**, giovani *Not in Employment, Education or Training* cioè di coloro che non lavorano, non studiano e non stanno svolgendo alcuna attività di formazione professionale (Figura 4.2). In tutti gli stati UE la percentuale di NEET fra i 25-34enni è più alta che fra i 15-24enni. Di fatto, il problema della disoccupazione e dell'inattività sembrano più forti in questa fascia d'età piuttosto che nella precedente.³⁵ La percentuale di NEET è più alta tra le donne che tra gli uomini (17,2% e 13,6% a livello UE, rispettivamente), e questo dato può derivare dal perdurare, in molti nuclei familiari, della pressione sulle donne affinché si occupino dei lavori domestici.

Andando per sommi capi, proviamo a richiamare alcuni problemi socio-economici associati alla disoccupazione giovanile. In primo luogo, la mancanza di opportunità di impiego si riflette non solo in un aumento della disoccupazione, ma anche nel peggioramento delle condizioni di lavoro, soprattutto per i giovani che, spesso, accedono solamente a lavori precari e mal pagati. Un problema collegato è quello delle spreco di capacità e professionalità: è il caso dei giovani che hanno acquisito qualifiche formative e professionali anche elevate, ma che trovano solamente impieghi non corrispondenti al loro percorso. Inoltre, un numero crescente di giovani si trova costretto a emigrare per trovare lavoro, portando con sé le conoscenze e capacità acquisite nei paesi d'origine, con un ulteriore deupaperamento delle economie dei paesi più deboli.³⁶ Ma i problemi

35 Per un'analisi più dettagliata dei dati sulla disoccupazione giovanile si veda K. Filinis, "Redefining the youth unemployment in Europe", presentato alla *XXI Conference on Alternative Economic Policy in Europe*, Roskilde, Danimarca, 2015, http://www.euromemo.eu/annual_workshops/2015_roskilde/roskilde_workshops_papers/index.html.

36 Tra il 2009 e il 2013 circa 408.000 persone sono emigrate dall'Irlanda – il paese considerato "primo della classe" nell'applicazione delle misure della *Troika* – a fronte dell'ingresso di 270.000 immigrati. Circa il 55% degli emigrati era tra i 18 e i 30 anni.

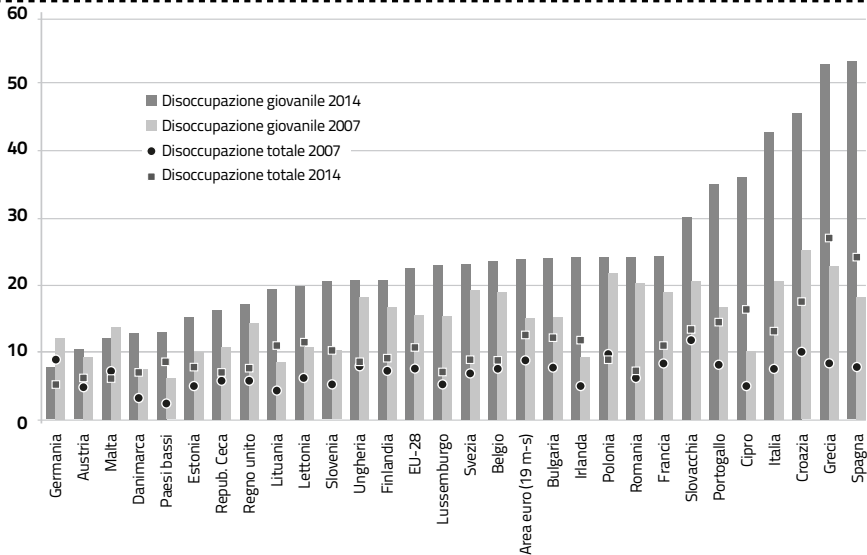
che la disoccupazione giovanile porta con sé non sono confinati alla sfera occupazionale. Le famiglie subiscono una forte pressione, come conseguenza del fatto che i giovani non sono in grado di lasciare la casa familiare e rendersi indipendenti, un fenomeno che genera problemi demografici, oltre che affettivi. Probabilmente la conseguenza più grave della mancanza di opportunità per i giovani è semplicemente lo spreco, il potenziale inespresso, non solo in termini economici ma anche culturali, politici e delle relazioni interpersonali e sociali.

I tassi di disoccupazione femminili e maschili sono quasi identici, con il primo, in media, leggermente inferiore, malgrado che, come già ricordato, la percentuale di donne fra i NEET sia decisamente più alta rispetto agli uomini. Questa pare una caratteristica generale del recente aumento della disoccupazione. È difficile che si tratti di un avanzamento sociale, più probabilmente tale caratteristica è originata dal fatto che nelle prime fasi della crisi i settori maggiormente colpiti sono stati a concentrazione di occupazione prevalentemente maschile (ad esempio le costruzioni). Più recentemente però, come conseguenza dell'inasprimento delle misure di austerità, settori tipici di impiego femminile, quali l'istruzione o la sanità, sono stati duramente colpiti, e questo probabilmente implicherà un aumento della disoccupazione femminile.

Nel complesso UE, nel 2014 il tasso di disoccupazione tra i giovani (età 15-24) era del 21,4% e 22,8% rispettivamente per donne e uomini. Per la fascia d'età dai 25 ai 34 anni i tassi sono quasi identici: 13,7% per le donne, 13,8% per gli uomini. Ma nel caso della Grecia, dove la percentuale di giovani disoccupati ha raggiunto livelli molto alti, si evidenzia una discriminazione contro le donne, che avviene nel mercato del lavoro, o nell'accesso all'istruzione, o in ambedue gli ambiti: il tasso di disoccupazione sulla classe di età 15-24 anni raggiunge infatti fra le donne il 58,1%, contro il 47,4% fra i maschi.

TASSO DI DISOCCUPAZIONE GIOVANILE E COMPLESSIVO NEL 2007 E 2014

Grafico 4.1



Fonte: Eurostat

TASSO E RAPPORTO DI DISOCCUPAZIONE NEL 2014 PER I 15-24ENNI

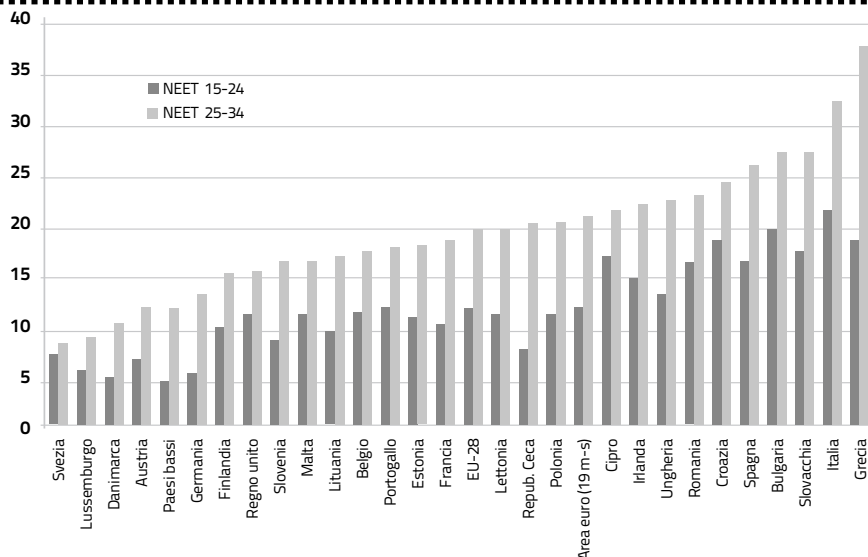
Tabella 4.1

	Unemployment rate	Unemployment ratio
Germania	7.7	3.9
Irlanda	23.9	8.9
Grecia	52.4	14.7
Spagna	53.2	19.0
Croazia	45.5	15.3
Italia	42.7	11.6
Cipro	36.0	14.5
Slovacchia	29.7	9.2
Regno Unito	16.9	9.8
Euro area - 19	23.8	9.5
EU - 28	22.2	9.2

Fonte: Eurostat.

PERCENTUALE DI GIOVANI CHE NON STUDIANO, NON LAVORANO E NON STANNO SVOLGENDO ATTIVITÀ DI FORMAZIONE PROFESSIONALE (NEET) - 2014

Grafico 4.2



Fonte: Eurostat

4.2 Le risposte di policy e la Garanzia giovani

Tra il 2010 e il 2015, malgrado la priorità assegnata dalla Commissione Europea all'applicazione delle regole concorrenziali e alla riduzione della spesa pubblica, la Direzione per l'occupazione e gli affari sociali della stessa Commissione ha argomentato in maniera molto forte e costruttiva per la costruzione di una politica sociale europea. Inoltre, come risposta alla crescita della disoccupazione giovanile, è stata lanciata un'iniziativa concreta che ha avuto positive ricadute sulle politiche sociali dei paesi membri. Si tratta di episodi che segnano un allontanamento dalla prassi della Commissione di richiamare gli obiettivi di politica sociale quasi esclusivamente come espediente retorico, anche se tale allontanamento potrà rivelarsi meramente episodico.

La “raccomandazione” del Consiglio sulla “Garanzia giovani” è stata adottata formalmente il 22 aprile 2013. Nella sostanza, lo schema prevede di garantire a tutti i giovani fra i 18 e i 24 anni un’offerta lavorativa di buona qualità, o la continuazione di percorsi formativi, educativi, di formazione o training, possibilmente, come raccomandato dalla Commissione, entro quattro mesi dall’ingresso nella disoccupazione o da quando si lascia la scuola dell’obbligo. Poiché è stato chiaro fin da subito che gli stati con le economie più deboli non avrebbero avuto le risorse per implementare la *Garanzia*, sono stati destinati fondi ad hoc: l’*“Iniziativa occupazione giovanile*, approvata nel febbraio 2013 dal Consiglio Europeo, stanziata a tal fine almeno 3,2 miliardi di euro per finanziamenti specifici ai paesi che hanno regioni con tassi di disoccupazione giovanile superiori al 25%. Ulteriori 3,2 miliardi di euro saranno stanziati attraverso il *Fondo Sociale Europeo*.

Sembra probabile che tali risorse risulteranno comunque inadeguate, anche se concentrate solo su alcune regioni; tali finanziamenti dovrebbero infatti coprire l’intero fabbisogno fino al 2020. Il Fondo Sociale Europeo, in proposito ha commentato: *“Gli stati membri dovranno integrare questa assistenza con significative risorse addizionali FSE e investimenti nazionali volti a realizzare riforme strutturali che modernizzino l’occupazione e i servizi sociali ed educativi per i giovani. Inoltre, dovranno migliorare la qualità della domanda di lavoro e facilitarne l’incontro con l’offerta attraverso il rafforzamento della capacità delle strutture preposte e un migliore accesso all’istruzione.”*³⁷ Questo tipo di miglioramenti nel sistema amministrativo e scolastico non risulteranno facili in paesi che sono stati colpiti dalle *attenzioni* della *Troika*; i 160 milioni di fondi destinati alla Grecia fino al 2020 devono essere inquadrati nel contesto di drastica riduzione della spesa pubblica imposto dalla stessa *Troika* (da 128 miliardi nel 2009 a 89 miliardi nel 2015). Altri paesi a basso reddito stanno incontrando difficoltà nella realizzazione della *Garanzia* e nelle attività di monitoraggio della qualità dei sostegni offerti ai giovani disoccupati.³⁸ I problemi amministrativi rappresentano una sfida perché un elevato numero di stakeholders deve coordinare le proprie attività al fine di rendere realmente efficaci gli interventi.

37 Commissione Europea, “Youth employment initiative and the European Social Fund”, *European Social Fund Thematic Paper*, 2014.

38 Per il caso della Croazia si veda Z. Mrnjavac, “The Implementation and problems of youth guarantee model in Croatia”, presentato alla *XXI Conference on Alternative Economic Policy in Europe*, Roskilde, Danimarca, 2015, http://www.euromemo.eu/annual_workshops/2015_roskilde/roskilde_workshops_papers/index.html.

Inevitabilmente, la qualità delle attività di formazione e le opportunità lavorative offerte ai giovani varieranno molto di paese in paese. In alcuni, caratterizzati da sistemi di welfare più sviluppati, esistono già sofisticati servizi per l'occupazione, che offrono ai giovani assistenza di elevata qualità. Ad esempio, uno studio di Eurofound cita Austria, Finlandia e Svezia come paesi modello, con servizi estremamente efficaci che potrebbero servire da modello agli altri.³⁹

Se la *Garanzia giovani* e l'*Iniziativa occupazione giovanile* diventassero elementi stabili delle politiche europee del lavoro, con adeguato finanziamento dei servizi nei paesi membri più deboli, queste misure potrebbero rappresentare una svolta nella direzione di politiche sociali UE più adeguate e responsabili. C'è, tuttavia, il pericolo che esse vengano interpretate solo come misure ad hoc per fronteggiare l'emergenza temporanea e che vengano abbandonate non appena i dati sulla disoccupazione miglioreranno. Il futuro di questi programmi indicherà se c'è reale desiderio di contrastare l'attuale deficit sociale nella UE.

4.3 Un approccio alle politiche sociali basato sui diritti

Affinché la UE riacquisisca legittimità sociale sono essenziali riforme nella governance dell'area. Finora la risposta alla crisi è stata caratterizzata da una ricezione passiva delle teorie neoliberiste nel mercato del lavoro e nelle politiche sociali. Le politiche dell'Unione sono state incentrate sulla riduzione delle protezioni ai lavoratori e sul depotenziamento della contrattazione collettiva. Nella sostanza, queste misure forzano gli stati europei ad una competizione al ribasso e inibiscono la domanda e l'attività economica, svilendo ulteriormente le possibilità di creare occupazione e contrastare la disoccupazione giovanile. La re-inclusione dei valori sociali all'interno delle politiche per il lavoro potrebbe evitare simili risultati e ri-orienterebbe le economie dell'area euro verso più elevati standard interni.

In Europa l'organizzazione principe in tema di diritti è il *Consiglio d'Europa*, che sovrintende l'applicazione sia della *Convenzione Europea sui Diritti Umani* che della *Carta Sociale Europea*. Dalla *Carta Sociale*, in particolare, si ricavano elevati standard in materia di protezione del lavoro e di politiche sociali, che trovano fondamento in una varietà di diritti sociali. Migliorare i legami istituzio-

39 Eurofound, "Social inclusion of young people", 2015.

nali tra UE e Consiglio d'Europa garantirebbe la riaffermazione dei valori sociali al livello di Unione.

La governance economica UE è incentrata sul *semestre europeo*, durante il quale alla Commissione Europea è accordato un ruolo fondamentale nel determinare e sviluppare le politiche più importanti. La Commissione redige il *Rapporto annuale sulla crescita*, approva *Raccomandazioni specifiche* per i singoli stati e raccomanda l'apertura delle *Procedure per deficit eccessivo* e per *squilibri macroeconomici*, che solitamente sono suffragate da numerosi studi e ricerche realizzate dallo staff della stessa Commissione. Se la Commissione fosse obbligata a tener conto in tale processo dei diritti sociali, molti dei risultati negativi finora osservati, ad esempio nell'ambito delle politiche del lavoro, si potrebbero evitare. Questo tipo di obbligo implicherebbe tenere in considerazione i diritti sociali nei lavori di analisi preparatorie del *semestre europeo*, individuando ed evidenziando le politiche che rischiano di indebolirli. In un tale contesto, ogni conflitto tra le raccomandazioni della Commissione e i diritti dovrebbe essere esplicitamente giustificato sulla base del *principio di proporzionalità*, attraverso il quale storicamente l'Unione ha affrontato il tema dei diritti fondamentali. Ciò implica che ogni intervento in contrasto coi diritti dovrebbe essere fondato su basi legittime, cioè previste dalla legge, e proporzionato allo scopo che si prefigge.

Tuttavia, da sola la Commissione non dispone del background istituzionale e professionale necessario a garantire un'adeguata attenzione ai diritti sociali e al loro rispetto. Questo obiettivo dovrebbe essere perseguito attraverso un esplicito collegamento istituzionale con il Consiglio d'Europa. In questo modo la Commissione potrebbe beneficiare della competenza del *Comitato Europeo sui Diritti Sociali* (l'ente preposto al monitoraggio della *Carta Sociale Europea*). Inoltre, il coinvolgimento durante il *semestre europeo* dei sindacati e delle ONG attive nel sociale aiuterebbe ad analizzare meglio l'impatto sociale delle politiche proposte. Questo fornirebbe anche uno strumento per correggere, nello stesso contesto istituzionale delineato dal *semestre europeo*, quelle politiche che non offrono adeguata tutela dei diritti.

Nel corso degli anni il Consiglio d'Europa ha elaborato standard elevati in materia di diritti sociali, fra i quali molti vengono direttamente chiamati in causa dalle politiche del lavoro promosse dalla Commissione. Essa ha cercato di decentralizzare la contrattazione collettiva e di aumentare la flessibilità del mercato del lavoro, riducendo il livello di protezione degli occupati. A giustifi-

cazione di queste politiche si è sostenuto che in tal modo si sarebbero aumentati i livelli occupazionali e ridotta la disoccupazione giovanile.

Come dovrebbe, invece, essere orientata un'analisi alternativa, basata sui diritti? Due diritti sono di particolare importanza in tal senso: quello alla contrattazione collettiva e quello che garantisce condizioni di lavoro eque e giuste, entrambi messi in discussione dai propositi della Commissione di flessibilizzare il mercato del lavoro e decentrare la contrattazione.

Come già richiamato, la UE ha storicamente utilizzato in materia di diritti un *principio di proporzionalità*, secondo un processo a tre stadi.

In primo luogo, è richiesto di valutare se le politiche che minacciano di interferire con i diritti sociali perseguano un fine legittimo. Se lo scopo della Commissione è aumentare i livelli occupazionali, il fine è sicuramente legittimo. Tuttavia, va anche considerata l'efficacia delle politiche proposte ai fini del raggiungimento degli obiettivi dichiarati. Da questo punto di vista diventano rilevanti le profonde critiche economiche alle politiche della Commissione contenute negli *EuroMemorandum* e in tanti altri studi, che hanno evidenziato come l'approccio attuale deprima la domanda interna e l'attività economica, impedendo l'aumento dell'occupazione. Questo tipo di critiche, evidentemente, mette in discussione la legittimità delle politiche perseguite dalla Commissione.

In secondo luogo, le politiche che interferiscono con i diritti sociali devono avere un'adeguata base legislativa. Invece, le *Raccomandazioni specifiche per i paesi* e le altre *Raccomandazioni* formulate dalla Commissione nell'ambito delle procedure attualmente previste assumono la formula di direttive, che i singoli governi devono successivamente rendere operative. Nonostante questo sia generalmente fatto attraverso provvedimenti di legislazione ordinaria, va tuttavia notato come alcuni governi, in particolare quello spagnolo e quello italiano, tendano a dare attuazione alle politiche richieste dalla UE attraverso decreti legge. Ciò diventa rilevante e particolarmente problematico quanto si deve valutare se l'interferenza con i diritti sociali trovi o meno un solido fondamento giuridico.

In terzo luogo, ogni intervento che interferisca con i diritti dovrebbe essere valutato in relazione agli obiettivi che tali diritti perseguono. Su questo punto, è importante fare riferimento alla giurisprudenza che il *Comitato Europeo dei Diritti Sociali* ha sviluppato attorno alla *Carta Europea dei Diritti Sociali*. Il Comitato ha direttamente affrontato in molti casi il tema della proporzionalità delle politiche, individuando spesso, nelle politiche adottate dalla Commissione, situazioni

non conformi. In particolare, il caso spagnolo, con il forzato decentramento della contrattazione collettiva e la possibilità per le imprese di disattendere i contratti collettivi, è stato ritenuto interferire eccessivamente col diritto dei lavoratori alla contrattazione collettiva. Parimenti, la durata eccessiva del periodo di prova prima dell'assunzione, durante il quale i lavoratori non hanno alcuna protezione avverso il licenziamento, è stata ritenuta interferire eccessivamente con il diritto a condizioni di lavoro eque e giuste. Non è questa la sede per affrontare in dettaglio la giurisprudenza in materia di violazioni dei diritti sociali. La questione cruciale, però, è che, laddove nella UE sono stati raggiunti elevati standard in tema di diritti, l'attuale approccio alla politica economica europea ne mina le basi.

Nonostante l'approccio basato sui diritti sia attraente sia da un punto di vista politico che economico, deve comunque tenere presenti le nuove dinamiche del mondo del lavoro. I diritti sociali fondamentali – il diritto alla sicurezza, alla stabilità del reddito, all'educazione e a poter usufruire di periodi di aspettativa – non dovrebbero essere declinati nella tradizionale accezione del lavoro a tempo pieno e per tutta la vita. Tale modello occupazionale, se mai ha incarnato l'effettiva realtà del mercato del lavoro, non la incarna certamente più oggi.

Le politiche neoliberiste volte a vincolare al lavoro i benefici sociali e a considerare il lavoratore solo nella sua individualità in realtà cercano di nascondere la natura sempre più sociale dell'attività lavorativa. Da questo punto vanno affrontate due questioni di fondamentale importanza. La prima è la necessità di prendere in seria considerazione il problema della distribuzione; la disuguaglianza è in parte conseguenza del processo che spinge a esternalizzare i costi dell'impresa, scaricando sul pubblico e sui lavoratori i costi delle ristrutturazioni attraverso la flessibilizzazione e la precarizzazione. La seconda è la necessità di riaffermare la responsabilità delle istituzioni pubbliche come attori primari dei processi di socializzazione del lavoro: attraverso l'educazione, i servizi pubblici, le imprese pubbliche e l'occupazione pubblica si deve costruire una cornice nella quale si creino opportunità occupazionali coerenti coi diritti in attività utili per la società. In questo senso si dovrebbero creare forme di occupazione alternative orientate all'economia sociale.

Come argomentato in questo e nei precedenti *EuroMemorandum*, la disoccupazione giovanile non può essere combattuta attraverso le politiche neoliberiste e riducendo i diritti dei lavoratori. Una strategia alternativa può e deve basarsi sull'inserimento, come parte integrante delle politiche economiche dell'area euro e di tutta la UE, dell'obbligo di rispetto dei diritti sociali.

5. La sfida del TTIP e il Partenariato Orientale

5.1 Gli sviluppi recenti: proteste in aumento e proposte di riforma

Il *Trattato transatlantico sul commercio e gli investimenti (TTIP, Transatlantic Trade and Investment Partnership)* non è solo un accordo di libero scambio (*FTA, Free Trade Agreement*), così come inizialmente presentato dalla Commissione Europea. Considerato un dettagliato accordo commerciale di terza generazione, addirittura una NATO economica, il TTIP tocca aspetti quali le scelte sociali, gli stili di vita e le preferenze collettive. Gli obiettivi primari sono la rimozione delle barriere non-tariffarie e l'istituzione di un meccanismo di risoluzione delle controversie tra investitori e stati (*ISDS, Investor State Dispute Settlement*), un regime di regole sugli investimenti internazionali al servizio degli interessi privati.

L'ampia portata del TTIP è la causa principale delle tensioni emerse, che concernono la sfera delle modalità di gestione dell'economia (*conflitti normativi*), laddove le controversie originate dai tradizionali accordi di libero scambio hanno prevalentemente riguardato la distribuzione di costi e benefici tra settori economici (*conflitti redistributivi*).⁴⁰

I cittadini europei hanno reagito all'iniziativa con un certo ritardo. Non essendo stato organizzato nessun dibattito pubblico sui problemi, il contenuto o le implicazioni del trattato, la popolazione europea è stata colta di sorpresa. Ciò non ha impedito ai movimenti di opposizione di guadagnare forza gradualmente. Nell'ottobre 2015 250 mila persone hanno marciato a Berlino per esprimere la loro ostilità nei confronti del TTIP. Il 45% della popolazione tedesca si dichiara contraria, in confronto al 25% registrato a febbraio 2014. Un vasto spettro di forze sociali, tra le quali sindacati, ONG e associazioni dei consumatori, ha dichiarato la propria ostilità al trattato. Un numero crescente di autorità locali si è dichiarata "fuori dal TTIP" e a settembre 2015 il 54% della popolazione francese vive in tali zone.

40 G. Siles-Brügge e F. de Ville, "The transatlantic Trade and Investment Partnership and *normative* trade conflict: a Polanyan moment in Trade?" presentato alla *XXI Conference on Alternative Economic Policy in Europe*, Roskilde, Danimarca, 2015, http://www.euromemo.eu/annual_workshops/2015_roskilde/_roskilde_workshops_papers/index.html.

Le autorità europee e gli stati membri sembrano essere stati presi alla sprovvista dalla crescita dell'opposizione al trattato. Gli stati sono divisi sul meccanismo di risoluzione delle controversie ISDS, e le relative negoziazioni sono state sospese nel gennaio 2014. Tuttavia, gli Stati Uniti sono fermi nella pretesa che l'ISDS debba essere incluso in ogni futuro accordo. Pur riconoscendo il profondo scetticismo dei cittadini europei, la Commissione si rifiuta di abbandonare tale iniziativa. Interpellato al riguardo, il Parlamento Europeo ha dichiarato il proprio sostegno al TTIP in una risoluzione, pur non vincolante, approvata nel luglio 2015.

La diffusa opposizione al TTIP sta spingendo la Commissione a modificare la propria strategia comunicativa. La nuova politica commerciale europea, delineata nel 2015 dalla Commissione nel documento *“Commercio per tutti: verso una politica commerciale e di investimento più responsabile”* si dichiara più trasparente ed in linea con i valori europei, rispettosa del suo modello sociale e regolativo. Ciononostante, in un contesto di globalizzazione competitiva – il principio promosso dal Trattato trans-pacifico (TPP), il trattato gemello del TTIP sottoscritto ad ottobre 2015 fra gli Stati Uniti e altri paesi del Pacifico – viene riaffermata una strategia commerciale di completa liberalizzazione, con i principali paesi asiatici come obiettivi primari. Sono in corso negoziazioni per un trattato di libero scambio col Giappone e per un accordo sugli investimenti con la Cina; inoltre, è previsto l'inizio della negoziazione di nuovi accordi con Australia, Nuova Zelanda e Filippine. La principale proposta di politica economica contenuta nel nuovo documento della Commissione è quella di estendere ulteriormente l'approccio basato sulla *“coalizione dei volenterosi”* (*coalition of the willing*), costituita da paesi sviluppati disposti ad imporre una profonda liberalizzazione e de-regolamentazione alle proprie ed altrui economie.

La Commissione sta proponendo una riforma dell'ISDS, che sostituirebbe ai tribunali privati *ad-hoc* fin qui ventilati dal TTIP una corte di arbitrato permanente, che includerebbe anche una sede d'appello, nominata sulla base di una lista di candidati selezionati dagli Stati Uniti e dalla UE. Se tale proposta rappresenta il riconoscimento di alcuni dei principali difetti del meccanismo di risoluzione delle controversie previsto dal TTIP, essa tuttavia non affronta i problemi essenziali dell'ISDS: la possibilità per le società private di citare in giudizio i governi e, nel fare ciò, sferrare un attacco alle regole di protezione dell'interesse pubblico decise democraticamente. Inoltre, le modifiche proposte non intaccano le clausole

omnibus sugli accordi della protezione degli investimenti, dando ampio spazio alle società private per svincolarsi dalla legittima legislazione.

5.2 L'esame delle politiche ufficiali

Le conseguenze geopolitiche e il potenziale disfacimento dell'integrazione europea

Il progetto TTIP è il risultato di due sviluppi principali. In primo luogo, è il risultato di una massiccia politica di liberalizzazione commerciale a livello bi- e plurilaterale intrapresa sotto la spinta delle multinazionali ed iniziata dopo il fallimento delle negoziazioni multilaterali di Doha, promosse dall'Organizzazione Mondiale per il Commercio (WTO). Questa politica è stata adottata dalla UE soprattutto a partire dall'ottobre 2006 con la Comunicazione della Commissione *“Europa globale: competere nel mondo”*. Numerosi paesi industrializzati, assieme ad alcuni paesi emergenti, stanno aderendo all'iniziativa, nella speranza di preservare i loro interessi commerciali.

In secondo luogo, la crisi europea sta intensificando la tendenza all'apertura dei mercati. I governi europei guardano alle esportazioni ed all'espansione del libero commercio come soluzioni, senza tenere conto del fatto che le ragioni principali della crisi stanno nei difetti strutturali delle istituzioni economiche europee e nella debolezza della domanda interna a causa delle politiche restrittive adottate nell'area euro.

Nelle intenzioni, il TTIP dovrebbe stimolare la crescita dell'economia europea, incrementare la competitività delle imprese ed istituzionalizzare il dominio degli standard commerciali di Europa e Stati Uniti sui BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa), in particolar modo sulla Cina⁴¹. Tuttavia, se implementato, il trattato rischia di essere un fallimento su tutti i fronti. Stando agli studi condotti dalla Commissione per valutarne l'impatto, gli effetti sulla crescita economica sarebbero insignificanti⁴² e forse anche negativi⁴³. Il processo di

41 P. Defraigne, “Departing from TTIP and going plurilateral”, *Madariaga Paper*, v. 7, n. 9, 2014.

42 W. Raza, J. Grumiller, I. Taylor, B. Tröster e R. von Arnim, “Assess TTIP: Assessing the claimed benefits of the transatlantic trade and investment partnership. Final Report”, Austrian Foundation for Development Research, Vienna, 2014.

43 J. Capaldo, “The Transnational Trade and Investment Partnership”, *GDEI*, October 2014.

liberalizzazione competitiva è destinato a beneficiare più le multinazionali statunitensi, che godono di una forte specializzazione e del supporto di una singola potenza, che le imprese di una Europa divisa, in crisi ed in cerca di una via d'uscita. Infine, lungi dall'ottenere un adattamento della Cina agli standard occidentali, il TTIP potrebbe provocare la formazione di aree di commercio ostili, che potrebbero minare la stessa globalizzazione a guida americana. Infatti, la Cina risulta essere da tempo il partner privilegiato dei paesi del Sud-Est asiatico, con i quali ha già sottoscritto numerosi accordi di libero scambio, oltre ad aver intrapreso un percorso di ri-orientamento della produzione verso la domanda interna. Questo percorso ha buona probabilità di successo, viste le dimensioni del mercato interno cinese e le sue capacità di mobilitare risorse e di adattamento, rafforzate da una gestione dirigista dell'economia e dalla concentrazione del potere politico. Tali fattori rafforzano la capacità della Cina di resistere a pressioni esterne verso una liberalizzazione sfrenata dell'economia.

Per quanto riguarda le conseguenze del TTIP sull'integrazione europea, questo potrebbe essere il colpo finale. L'unificazione dei mercati (Mercato Comune e Mercato Unico) e l'Unione Monetaria rimangono i due punti cardine del processo di costruzione europea. Con il TTIP, il mercato singolo europeo sarebbe diluito con il grande mercato transatlantico, il che ne è proprio l'obiettivo chiave. Nel mentre, l'ISDS e il processo di convergenza nella regolamentazione ridurrebbero ulteriormente il potere degli singoli stati nazionali europei, che sono stati i protagonisti del processo di integrazione europea.

Il restringimento della portata di regolamenti chiave e la riduzione dei loro enormi benefici

Gli accordi internazionali sul commercio hanno sempre più spesso identificato la regolamentazione nazionale come una *"barriera al commercio"*. Analisi economiche standard sull'effetto degli accordi, inclusi gli studi ufficiali per il TTIP e il CETA (il *"Comprehensive Trade and Economic Agreement"* negoziato fra Europa e Canada), considerano la regolamentazione solamente in termini di costo per le imprese, e le differenze normative fra i vari paesi come costi aggiuntivi. I benefici della regolamentazione non vengono considerati nei calcoli, né vengono annoverati fra i criteri per orientare le politiche commerciali.

Eppure questi benefici sono enormi, sia per la società che per l'economia, ad esempio in aree come la finanza, il cambiamento climatico, l'inquinamento, i rifiuti tossici, la qualità del cibo, la sanità pubblica, le condizioni lavorative, l'innovazione orientata a prodotti più puliti e sicuri. Non a caso, molte imprese ne sono esse stesse beneficiarie. Lo stesso organismo di supervisione regolamentare degli Stati Uniti calcola che, per il periodo 2000-2014, i benefici delle normative americane siano sette volte maggiori dei costi.⁴⁴

Nel 1990 l'OCSE ha presentato un insieme di “*buone pratiche regolatorie*”, che appaiono fatte proprie nel TTIP.⁴⁵ Laddove incluse in accordi commerciali e nei trattati internazionali, l'osservanza di tali pratiche diventa obbligatoria. La stessa, già richiamata, iniziativa della Commissione “*Commercio per tutti*” fa proprio l'approccio delle *buone pratiche regolatorie* prevedendo, in tal senso, un ruolo centrale per la WTO.

Secondo l'OCSE, gli aspetti chiave della buona regolamentazione sono i seguenti: consultazioni; valutazioni quantitative degli effetti con enfasi sull'analisi costi-benefici in termini monetari; periodica revisione dei costi della regolamentazione esistente; forte supervisione centralizzata. La scelta della migliore regolamentazione è trattata come problema tecnico, da risolvere attraverso informazioni e calcoli. Nessuna concessione viene fatta in merito alla natura politica ed al processo democratico sottostante le scelte regolamentari e normative.

Al contrario, il sistema europeo, come sviluppato negli anni '80 e '90 del secolo scorso, ha considerato le scelte regolatorie come materia che deve essere ricondotta alla sfera politica e ciò si è riflesso nel modo in cui il sistema di regolamentazione europeo è stato costruito, inclusa la valutazione degli effetti della normativa. La cooperazione in materia tra Europa e Stati Uniti è iniziata negli ultimi anni '90 e l'Europa ha finito per far proprie molte caratteristiche del sistema americano. Ora, una nuova iniziativa in tema di regolamentazione

44 Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), “2010 Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities”, Washington D.C., Executive Office of the President, 2010, Tables 1-3 and B-1, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/legislative/reports/2010_Benefit_Cost_Report.pdf; OIRA, “2015 Draft Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Agency Compliance with the Unfunded Mandates Reform Act”, Washington D.C., Executive Office of the President, 2015, Table 1-3, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/2015.cb/draft_2015_cost_benefit_report.pdf. In tutti gli anni emergono benefici maggiori dei costi.

45 OCSE, “Recommendations of the Council on Regulatory Policy and Governance”, 2012.

della Commissione Europea del maggio 2015 (*"Better Regulation Package"*), va oltre, assecondando la pressione pluriennale esercitata da Stati Uniti e dalle associazioni datoriali e avviando estese pratiche di consultazione e valutazione dell'impatto della regolamentazione.

La regolamentazione nazionale ha assunto massima priorità per la nuova Commissione, che ha detto chiaramente che ridurrà la propria attività di regolamentazione. Il programma **REFIT** (*Regulatory Fitness and Performance*, nel quadro del *Better Regulation Package*), volto alla valutazione della regolamentazione, si concentra prevalentemente sui costi e ha già portato alla rinuncia di molte proposte di regolamentazione comunitaria, tra le quali quelle relative all'introduzione di uno standard europeo per i congedi di maternità, all'accesso alla giustizia in materia ambientale, alla protezione del suolo e alla supervisione dei medicinali. Allarmati da tali effetti, nel giugno 2015 molti gruppi della società civile hanno costituito un organismo di monitoraggio per una migliore regolamentazione (*Better Regulation Watchdog*).

L'obiettivo dichiarato dal TTIP è il raggiungimento di una "compatibilità normativa" tra Europa e Stati Uniti, in modo da stimolare il commercio e gli investimenti. In particolare, ciò comporterebbe il reciproco riconoscimento della regolamentazione, considerata come equivalente, in vari settori. I sistemi normativi dovrebbero perciò essere allineati nelle *buone pratiche regolatorie*.

In tal senso, un *Organo di Cooperazione Regolatoria* istituito dal TTIP e composto da funzionari avrebbe il compito di supervisione. La Commissione ha in passato dimostrato la sua disponibilità a cambiare radicalmente alcune proposte dopo averne discusso con le autorità commerciali americane; buona parte del lavoro in tal senso viene fatto a livelli di gruppi di lavoro, suddivisi per settore, dominati dalle imprese, senza nessun richiamo alla trasparenza.⁴⁶ Inoltre, nessuna indicazione viene data a questi organi o gruppi in merito alla valutazione dei benefici della regolamentazione e a come tali benefici potrebbero essere aumentati e potenziati.

La combinazione di TTIP e del richiamato programma della Commissione di *Better Regulation* domestica si traduce nel fatto che qualunque regolamentazione si troverà davanti a ostacoli difficilmente superabili. Ai filtri ed alle consultazioni multiple richieste dal programma comunitario si aggiungono le procedure

46 Commissione Europea, "TTIP – Initial Provisions for chapter on Regulatory Cooperation, Textual Proposal", 2015.

di pervasivo scambio regolamentare del trattato transatlantico, con gli *stakeholders* (in pratica, le imprese da ambo le parti) cui verrebbe concessa la libertà di fornire suggerimenti.⁴⁷

Tutta questa procedura dovrebbe peraltro aver luogo ancor prima che i legislatori, come Parlamento e Consiglio, possano iniziare a discutere di una proposta regolamentare, sempre che emerga.

In definitiva, il TTIP aggiunge un elevato numero di consultazioni e procedure, che dovrebbero essere realizzate da regolatori con un budget sempre più ridotto, riducendo in tal modo la possibilità di legiferare nell'interesse pubblico. Tutto ciò sta già accadendo negli Stati Uniti, in Europa e in Gran Bretagna.

In una recente dichiarazione, le più importanti ONG ambientaliste hanno definito il primo anno della nuova Commissione come *“un anno sprecato per la protezione dell'ambiente”*, concludendo che *“stiamo assistendo, nel suo complesso, al perseguimento di una deregolamentazione sempre più pericolosa da parte della Commissione”*.⁴⁸

Il principio di precauzione ha costituito un dichiarato target della politica commerciale americana per molti anni. Di fatto, esso è praticamente scomparso nelle *linee guida* elaborate nel 2015 nell'ambito del pacchetto comunitario *Better Regulation* per la preparazione di opzioni regolatorie e l'analisi di impatto delle stesse.

Il funzionamento delle *buone pratiche regolatorie* negli Stati Uniti è stato recentemente descritto da una delle principali organizzazioni di tutela dei consumatori, durante un'audizione al Senato: *“Un irragionevole ritardo permea quasi tutti gli aspetti del processo regolamentativo (...) la radice del problema è (...) una foresta di processi legislativi e analisi multiple, assieme ad un'inappropriata influenza esercitata da parte di e per conto dei soggetti regolati”*.⁴⁹

Alcune domande sorgono spontanee: perché questo sistema, che sarebbe meglio chiamare di *“cattive prassi regolatorie”*, deve essere imposto al mondo

47 K. Haar, “Cooperating to deregulate”, presentato alla *XXI Conference on Alternative Economic Policy in Europe*, Roskilde, Danimarca, 2015, http://www2.euromemorandum.eu/uploads/haar_tt看ip_regulatory_cooperation_and_better_regulation.pdf.

48 European Environmental Bureau, “Environmental organisations deplore *lost year* for environmental protection” Conferenza stampa, 2 novembre 2015.

49 R. Weissman, “Examining the Federal Regulatory System to Improve Accountability, Transparency and Integrity”, testimonianza scritta per la Commissione Giustizia del Senato, 10 giugno 2015, p. 23.

intero?⁵⁰ “*Buone pratiche regolatorie*” *alternative* sono evidentemente necessarie e alcune verranno descritte nella prossima sezione.

Nel settore del commercio di servizi e degli investimenti esteri, negli ultimi anni le negoziazioni bilaterali su TTIP e CETA, così come quelle plurilaterali, in sede WTO, sull’*“Accordo sugli scambi di servizi”* (TISA), sono state condotte con l’obiettivo di restringere le regole sul commercio e di incrementare i diritti degli investitori. Tutto ciò è il risultato del fallimento degli accordi multilaterali GATS sui servizi promossi dal WTO, voluti dai paesi più ricchi ed ai quali gli altri paesi non avrebbero aderito. I nuovi accordi promuovono l’approccio della “*coalizione dei volenterosi*” apripista, esplicitamente perseguito anche, come già ricordato, nella strategia comunitaria del *Commercio per tutti* del 2015. Altri paesi aderirebbero più tardi, ed un accordo in sede WTO più esteso del precedente forzerebbe il processo di liberalizzazione, con profonde conseguenze per i servizi pubblici.⁵¹

L’imposizione di una liberalizzazione tramite blocchi e forzature è appositamente pensata per rendere impossibile un cambiamento di rotta per qualsiasi governo futuro, qualunque sia il suo mandato elettorale, anche nel caso in cui una privatizzazione si riveli un completo fallimento. In tal senso, impedirebbe definitivamente i numerosi processi di ripubblicizzazione in corso a livello municipale in settori quali l’acqua, i trasporti e l’energia elettrica, in Europa e altrove.

Un importante nuovo sviluppo in tal senso è l’utilizzo per la prima volta da parte della UE di una “*negative list*” in sede di CETA e TTIP, ad indicare che tutti i servizi non esplicitamente esclusi sono liberalizzati. Ciò è particolarmente pericoloso, dato che ogni futuro nuovo servizio rientrerà automaticamente nel novero di quelli liberalizzati. Gli stessi governi hanno una grande difficoltà nel comprendere la portata dei loro impegni. Lo stesso meccanismo di ISDS è particolarmente pericoloso per i servizi pubblici e le privatizzazioni, dato che i governi, inclusi quelli locali, potrebbero essere citati in giudizio nel caso di modifiche alla regolamentazione che impattino sui profitti degli investitori esteri; peraltro, nessun servizio è escluso dalla competenza dell’ISDS.

50 Nonostante ciò, alcuni aspetti del sistema americano sono migliori di quello europeo, come ad esempio alcune norme in merito all’inquinamento ed alle emissioni.

51 Le implicazioni per i servizi pubblici sono analizzate in T. Fritz, “Public Services under Attack”, pubblicato da AITEC, CEO, EPSU, IGO, TNI, AK Vienna e War on Want, ottobre 2015.

5.3 Le alternative: un'agenda commerciale europea incentrata su democrazia e cooperazione internazionale e su genuine pratiche regolatorie

Le prospettive che si aprono col TTIP sono divenute sempre più chiare col passare del tempo. A fronte dei minimi vantaggi economici che si produrrebbero anche nello scenario più ottimista del rapporto ufficiale – l'equivalente, per l'Europa, di una tazza di caffè alla settimana pro capite – il TTIP comporterebbe un importante e permanente indebolimento del controllo democratico sulla regolamentazione in ambiti fondamentali della società e dell'ambiente. Per questo le negoziazioni TTIP dovrebbero essere interrotte e dovrebbe essere intrapreso un ripensamento profondo della politica commerciale europea. Il CETA, andando anche oltre il TTIP per alcuni aspetti, ad esempio l'adozione di una forma particolarmente forte di meccanismo ISDS ad una versione estrema della già pericolosa “*negative list*” sui servizi, non dovrebbe essere ratificato da governi e parlamenti.

Una approccio alternativo di politica commerciale dovrebbe essere basato su principi come i seguenti, che permetterebbero un cambio di rotta, contribuendo positivamente al modello sociale europeo e ad un'organizzazione dell'economia internazionale basata sul mutuo rispetto e sulla cooperazione, invece che sulla dominazione, come nell'attuale approccio basato sulla richiamata *coalizione dei volenterosi*.⁵²

- Garantire la piena trasparenza dei processi negoziali e della relativa documentazione.
- Attivare regolari e aperte consultazioni con i parlamenti nazionali ed europeo nel corso delle negoziazioni, stimolando la partecipazione pubblica sulle questioni più importanti.
- Salvaguardare la possibilità per gli organi politici di regolamentare nell'interesse pubblico.
- Adottare un approccio che prenda in considerazione: (i) le preferenze

⁵² Per un “Mandato Alternativo del Commercio” sviluppato da diverse organizzazioni della società civile in Europa: <http://www.s2bnetwork.org/trade-time-new-vision/>. Proposte per un potenziali richieste congiunte provenienti dai sindacati di tutto il mondo sono contenute in A. Bieler, “Contesting Free Trade: Proposals for collective demands towards an alternative trade regime”, presentato alla *XXI Conference on Alternative Economic Policy in Europe, Roskilde, Danimarca, 2015*, http://www2.euromemorandum.eu/uploads/bieler_contesting_free_trade_proposals_for_collective_demands_towards_an_alternative_trade_regime.pdf.

collettive dei cittadini in merito alla protezione dei servizi pubblici dagli accordi commerciali; (ii) le lezioni impartite da una crisi finanziaria globale associata a processi di spinta deregolamentazione; (iii) le priorità di sviluppo dei paesi coinvolti, in particolare i paesi meno avanzati, inclusa la sovranità alimentare; (iv) le preferenze sulle direzioni di sviluppo a livello locale.

- Adottare clausole vincolanti circa il riconoscimento e la garanzia dei diritti umani essenziali, in particolare il rispetto degli standard di base dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, il diritto a un impiego soddisfacente, i diritti delle donne e gli standard ambientali internazionali.

I servizi pubblici dovrebbero essere completamente esclusi dagli accordi sul commercio e sugli investimenti, mediante una loro definizione univoca e comprensiva. Occorre inoltre rispettare lo spazio politico degli organi democratici, dal livello municipale fino a quello nazionale, garantendo loro il diritto di decidere del loro sviluppo. Ciò sta diventando sempre più importante con il trascorrere della crisi.

Inoltre, in contrasto con l'imposizione negli accordi commerciali di *“buone pratiche regolatorie”* invero molto problematiche, dovrebbero essere adottate *“buone pratiche regolatorie alternative”*, come le seguenti:

- Come principio guida, dare un'enfasi appropriata ai benefici della regolazione, che in media sono stati maggiori dei costi. Creare meccanismi istituzionali per sviluppare ulteriormente i loro vantaggi e non focalizzarsi esclusivamente sui costi.
- Ribadire senza mezzi termini nei trattati internazionali il diritto nazionale a legiferare e garantire l'effettività della regolamentazione, senza appesantire eccessivamente il processo normativo attraverso specifiche procedure di commercio internazionale.
- Dato che molte decisioni regolamentari hanno natura intrinsecamente politica e richiedono decisioni democratiche, occorrere utilizzare meccanismi partecipativi e ampliare il dibattito democratico. Parimenti, occorre utilizzare metodi di valutazione degli impatti della regolamentazione che permettano alle scelte politiche di affermarsi realmente, ad esempio criteri di analisi sociale multi-dimensionali.
- Riconoscere i difetti macroscopici degli approcci normativi statunitensi.

Evitare di imporre una pesante regolamentazione sui legislatori pubblici e sulle organizzazioni della società civile adottando processi troppo complessi, che blocchino o distorcano la regolamentazione. Dare invece grande attenzione alla distinzione tra interessi pubblici e privati.

- Prestare attenzione al principio di precauzione nella regolamentazione e alle circostanze in cui esso può essere invocato.

Per quanto riguarda il *Partenariato Orientale* (**PO**, si veda il Box), è urgente costruire un'alternativa, concentrandosi in particolar modo sulla povertà e l'esclusione sociale, così come sul cambiamento climatico e la perdita della biodiversità derivanti dall'intensificarsi dello sfruttamento di energia e risorse. Solo così sarà possibile garantire uno sviluppo socialmente ed ecologicamente sostenibile in un contesto regionale dinamico. A questo fine, dovrebbe essere facilitato l'accesso ai finanziamenti comunitari. La Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (**BERS**) dovrebbe elargire finanziamenti ai paesi coinvolti e occorrerebbe fornire adeguato supporto alle ONG, permettendo loro di essere parte attiva nei progetti di sviluppo.

LA POLITICA EUROPEA DI VICINATO: IL PARTENARIATO ORIENTALE

La Politica europea di vicinato (ENP, European Neighbourhood Policy) diretta ai paesi dell'Europa dell'Est è indicativa di una strategia UE sempre più neo-mercantilista e dell'intreccio profondo fra politica commerciale e considerazioni militari e strategiche. Essa è anche rilevatrice delle ambiguità della politica europea nei confronti della Russia.

Il Partenariato Orientale (PO), parte della ENP, coinvolge due gruppi di paesi: quelli del confine sud del Mar Mediterraneo e sei paesi Caucasiche e dell'Europa dell'Est, ex repubbliche sovietiche.⁵³ Il PO, che assume la forma di accordi di associazione, si è rapidamente affermato dal 2009, in un contesto caratterizzato da nuovi attriti con la Russia, quali l'ingresso dei paesi baltici nella NATO, la guerra in Georgia, il conflitto russo-ucraino.

Questi accordi, che hanno anche natura militare e strategica⁵⁴, prevedono la liberalizzazione del commercio – tramite la realizzazione di profonde e diffuse aree di libero scambio – e la trasposizione degli standard europei e delle strutture di governance.

Prendendo atto che questi accordi – finora sottoscritti solamente da tre paesi (Ucraina, Moldavia e Georgia) – sono un primo passo verso l'integrazione dei paesi PO nella NATO, la Russia ha lanciato l'alternativa Unione Eurasiatica. Dal canto loro, gli Stati Uniti stanno esaminando la possibilità di armare l'Ucraina e di posizionare armi per le loro truppe nei Paesi Baltici, in Polonia, Romania e Bulgaria.

La PO mette in luce la mancanza di coerenza della politica europea nei confronti della Russia. Sebbene l'Unione Europea si sia sempre dichiarata a favore dello sviluppo di relazioni amichevoli, sta mettendo in atto una politica basata su accordi di associazione che non possono che danneggiare la Russia, scatenando una serie di reazioni con conseguenze imprevedibili.

Inoltre, il PO, favorendo la de-industrializzazione dei paesi dell'Est Europa e l'affermarsi di relazioni asimmetriche con la UE, sta accentuando le divisioni in Europa e nell'Unione Europea⁵⁵, da un lato tra gli stati UE che sono a favore dell'entrata dei paesi PO e quelli che sono contrari, dall'altro tra i paesi PO e quelli che hanno aderito all'Unione Eurasiatica. Queste divisioni stanno peggiorando la frattura interna alla UE. Al divario economico (tra i paesi del centro e quelli della periferia) e a quello istituzionale (tra la Gran Bretagna e il resto dell'Unione) se ne aggiunge uno ulteriore, di natura strategica e militare, attinente l'Europa dell'Est.

La crisi ucraina, culminata nel 2014, ha mostrato nel 2015 segnali di distensione, come l'accordo per il cessate il fuoco di Minsk (febbraio 2015) e le dichiarazioni conciliative provenienti dall'Europa dopo il summit di Riga (maggio 2015). La Russia sta mitigando la sua opposizione all'implementazione degli accordi di associazione con l'Ucraina che entreranno in vigore in gennaio 2016. Ad ogni modo, l'opinione prevalente è che, pur rimanendo deboli, questi progressi non dovrebbero scoraggiare la UE dal ripensare la corrente strategia del PO.

53 Ucraina, Bielorussia, Moldavia, Armenia, Azerbaijan e Georgia.

54 La partecipazione di Ucraina, Georgia e Moldavia in alcune operazioni militare organizzate dall'Europa in Africa.

55 J. Dellheim, and F.-O. Wolf, "European Neighbourhood Policy – Eastern Partnership", presentato alla *XXI Conference on Alternative Economic Policy in Europe*, Roskilde, Danimarca, 2015, http://www.euromemo.eu/annual_workshops/2015_roskilde/roskilde_workshops_papers/index.html.

Stagnazione dell'economia, disoccupazione giovanile, rottura istituzionale, Grecia, emergenza rifugiati, TTIP.

Questi i volti delle crisi d'Europa.

Il rapporto EuroMemorandum 2016 propone le alternative possibili.



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