



EuroMemoGroup



L'Unione europea può ancora essere salvata?

Le implicazioni di un'Europa a più velocità

EuroMemorandum 2018

sbilibri 16 | www.sbilanciamoci.info/ebook | febbraio 2018

Edizione italiana del rapporto

EuroMemorandum 2018

Can the EU still be saved? The implications of a multi-speed Europe

www.euromemo.eu/euromemorandum/euromemorandum_2018/index.html

Questo Euromemorandum è stato elaborato grazie alle discussioni e agli articoli presentati al 23rd Workshop on Alternative Economic Policy in Europe, organizzato dal Gruppo EuroMemo in collaborazione con il Dipartimento di Geografia dell'Harokopio University e con il Nicos Poulantzas Institute, dal 28-30 settembre 2017 ad Atene.

Referenti del comitato direttivo dell'Euromemo Group:

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

Traduzione Lucrezia Fanti (sommario, introduzione, capitolo 1, capitolo 2); Tommaso Rondinella (capitolo 3); Guendalina Maria Anzolin (capitolo 4); Aurora Rossodivita, Cecilia Navarra e Cristiano Lanzano (capitolo 5)

sbilibri 16, febbraio 2018

Questo e-book può essere scaricato gratuitamente dal sito

sbilanciamoci.info/sezione/materiali/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

Indice

5 Sommario

Introduzione

1. Politiche macroeconomiche: debito eccessivo, crescita sostenibile e sviluppo

2. Politiche monetarie e finanziarie: problemi di assemblaggio

3. Disuguaglianza e crisi sociale

4. L'UE all'interno di un ordine internazionale frammentato

5. Visioni alternative per la trasformazione socio-ecologica.

12 Introduzione

15 1. Politiche macroeconomiche: debito eccessivo, crescita sostenibile e sviluppo

Una ripresa più forte e più ampia è in corso, ma i rischi economici e politici restano elevati

Politiche macroeconomiche alternative

20 2. Politiche monetarie e finanziarie: problemi di assemblaggio

Limiti del quantitative easing

Dollarizzazione

Pressione verso la deregolamentazione

La necessità di un uso più ampio della finanza pubblica

26 3. Disuguaglianze e crisi sociale

31 4. L'Unione Europea in un quadro di disgregazione dell'ordine internazionale

La posizione anti europea degli Stati Uniti minaccia la stabilità europea

Come l'UE intende rispondere alla sfida

Raccomandazioni

37 5. Visioni alternative per la trasformazione socio-ecologica

Raggiungere i limiti del pianeta

Visioni alternative di cambiamento

Politiche europee

Proposte alternative

Sommario

Introduzione

Sono trascorsi circa dieci anni dallo scoppio della crisi e, dopo l'adozione da parte dell'UE di politiche di austerità e deregolamentazione, gli Stati membri stanno ancora cercando una via di uscita. Il Gruppo EuroMemo ha invano messo in guardia contro i pericoli intrinseci all'architettura dell'Unione Monetaria Europea (UME).

Tra questi, va sottolineata certamente l'avanzata di forze politiche di estrema destra in Europa sfociato in un sentimento populista anti-europeo che tali frange stanno andando a nutrire e alimentare. L'ipotesi di uscita dall'UE ha preso terreno e presto diverrà realtà per la Gran Bretagna. Ci troviamo di fronte a un punto di svolta nella storia dell'UE, contro un "unione sempre più stretta".

L'UE può ancora essere salvata? Questa è in effetti una domanda piuttosto complicata. Il *Libro Bianco sul Futuro dell'Europa* pubblicato dalla Commissione Europea rileva cinque possibili scenari. Tuttavia, questi tendono a trascurare le tensioni intrinseche, come ad esempio la maggiore incertezza sui mercati del lavoro, il ruolo della finanza negli anni successivi alla crisi, e l'insorgere della classe lavoratrice in tutto il continente.

L'asse franco-tedesco nell'ambito della politica europea sembrerebbe essere in procinto di riemergere, nonostante le rispettive leadership sembrino non condividere una prospettiva comune. L'idea del Presidente Macron di fare un balzo verso un'unione fiscale dell'euro zona, consentendo trasferimenti fiscali permanenti dall'UME verso i Paesi in difficoltà, è osteggiata dalla leadership tedesca. Dal nostro punto di vista, una probabile soluzione di compromesso che consacrì il patto fiscale all'interno della legislazione dell'UE, senza però fornire una tesoreria della zona euro con risorse fiscali reali, è certamente da evitare.

Inoltre, questa discussione richiede di prendere in considerazione il fatto che l'UE è un sistema di governo composito che pur mostrando numerose caratteristiche stataliste, presenta anche rilevanti asimmetrie tra gli Stati membri, un evidente multiculturalismo, e un livello variabile di fiducia nelle istituzioni comunitarie. In questo contesto, l'attuale crisi ha sfidato il monolite del capitalismo democratico in cui l'UE è stata storicamente forgiata. Il

alle bolle conseguenti alle politiche spregiudicatamente espansive della Fed hanno incrementato il rischio di nuove crisi finanziarie. Allo stesso tempo, il tentativo di rientrare dallo stimolo monetario della Banca Centrale Europea (BCE) può provocare nuovi rischi per la finanza pubblica dei Paesi membri e/o per la ripresa economica. Inoltre, il problema degli squilibri di partita corrente non è stato affrontato in modo risolutivo. I c.d. “virtuosi” Paesi in surplus – prima fra tutti la Germania – non hanno di fatto intrapreso alcun processo di ribilanciamento, e il ribilanciamento dei Paesi in deficit potrebbe rivelarsi di breve durata poiché sostanzialmente innescato da una minore crescita delle importazioni in seguito alla crisi. È difficile immaginare come l’avanzo di partita corrente, ormai molto elevato, della zona euro nel suo complesso e i conseguenti squilibri globali a esso legati possano persistere ancora a lungo.

Una strategia politica alternativa realmente convincente richiede almeno cinque cambiamenti importanti. (1) I vincoli sul pareggio di bilancio dovrebbero essere sostituiti da un vincolo su un’economia bilanciata che includa l’obiettivo di un’occupazione a livelli elevati e sostenibili. (2) Nel lungo periodo, un bilancio unico UE è necessario per poter procedere al finanziamento di investimenti che riguardino l’UE nel suo complesso e delineare una politica fiscale contro-ciclica a livello europeo che sia in grado supportare le politiche fiscali nazionali. (3) Anzi-ché concentrarsi solamente sulla crescita complessiva, una strategia di successo dovrebbe anche dare priorità al superamento delle disparità tra diverse regioni e settori. Una strategia di investimento europea di lungo periodo dovrebbe pertanto essere sviluppata affrontando il tema dello sviluppo locale, nazionale ed europeo. (4) La strategia della svalutazione interna dovrebbe essere sostituita con una strategia di stimolo dei salari che assicuri l’equa partecipazione dei lavoratori alla crescita del reddito nazionale e stabilizzi l’inflazione. (5) Dovrebbero essere intraprese serie misure di contrasto alla concorrenza fiscale.

2. Politiche monetarie e finanziarie: problemi di assemblaggio

Le attuali politiche monetarie estremamente accomodanti messe in campo dalla BCE rappresentano una risposta logica ma inadeguata alla struttura macroeconomica disfunzionale dell’area euro e al dogmatico e dannoso perseguimento

dell'austerità. In particolare, l'utilizzo del *quantitative easing* potrebbe stare giungendo ai suoi limiti. Allo stesso tempo, giungono forti pressioni, messe in campo sin dall'inizio della crisi, da parte delle banche e delle grandi società finanziarie con l'obiettivo di indebolire le strutture regolatorie. La Brexit potrebbe acuire tali pressioni se seguita da una corsa al ribasso per attrarre gli affari finanziari fuori da Londra. Nel frattempo, il fallimento nella costruzione di un sistema finanziario forte e stabile all'interno dell'euro zona, basato maggiormente sul settore finanziario pubblico e meno su quello privato, ha condotto verso un preoccupante processo di dollarizzazione in UE che tenderà a limitare l'autonomia delle politiche economiche comunitarie.

3. Disuguaglianza e crisi sociale

Il Gruppo EuroMemo ha costantemente criticato il trend crescente delle disuguaglianze in Europa e, in particolare, delle politiche lo hanno incoraggiato e tollerato in nome della fantomatica economia *trickle down*. Quasi quattro decenni di deregolamentazione e privatizzazione hanno provocato profondi cambiamenti nella distribuzione di reddito e ricchezza in Europa e nelle economie avanzate dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) a svantaggio dei percettori di salari e redditi da lavoro e della popolazione non lavoratrice, e avvantaggiando, sopra tutti, le imprese integrate e attive a livello globale.

L'esacerbarsi delle disuguaglianze è diventato innegabile e drammatico. Sia la distribuzione personale che quella funzionale – la “quota lavoro” complessiva sul reddito nazionale – ha subito un grave spostamento dalla maggioranza della popolazione dipendente da salari e redditi da lavoro verso i percettori di redditi da capitale. La novità nel dibattito intorno alla disuguaglianza è che la quasi totalità delle istituzioni del *consensus* neoliberista (Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale e OCSE) stanno finalmente prendendo coscienza dell'impatto negativo che le disuguaglianze hanno su crescita e sviluppo. Tuttavia, arrivano in ritardo e, soprattutto, portando con sé le conseguenze di un'evidenza decennale che sottolinea come scelte politiche, negligenza e l'ostinato rifiuto di politiche alternative siano state corresponsabili per il danno sociale ed economico legato alle disuguaglianze.

In particolare, la persistente perseveranza pro-ciclica mediante austerità di bilancio, non si è limitata ad arrestare la ripresa ma ha provocato profonde ripercussioni per ampie fasce della popolazione europea. Se da un lato l'UE sembra aver inserito una dimensione sociale nelle sue politiche, dall'altro non impone alcuna sanzione per il mancato raggiungimento degli obiettivi politici, come invece non ha tardato a fare in caso di “deficit eccessivi”. Non è previsto alcun benchmark per i livelli di spesa sociale, che variano drammaticamente tra i Paesi membri. Il potenziale miglioramento del welfare sociale è influenzato da sistemi fiscali deboli in molti Paesi membri, in special modo nei Paesi del centro e dell'est Europa che hanno imposto regimi fiscali proporzionali ad aliquota fissa (c.d. *flat tax*). Gli Stati con sistemi fiscali più deboli tendono a essere caratterizzati da una spesa sociale più debole e da più alti livelli di disuguaglianza.

Il Gruppo EuroMemo raccomanda, dunque, che la protezione sociale venga assicurata attraverso la fissazione di parametri di riferimento sulla capacità contributiva (adeguatezza delle entrate) ed esigenze sociali; conseguentemente i regimi a *flat tax* dovrebbero essere aboliti in favore di sistemi armonizzati di tassazione progressiva; queste divergenze di performance economica e sociale tra i Paesi EU28 dovrebbe essere affrontata attraverso trasferimenti finanziari dagli Stati membri più ricchi verso quelli più poveri a patto che, tuttavia, gli Stati si impegnino a rispettare norme minime in materia fiscale e di protezione sociale.

4. L'UE all'interno di un ordine internazionale frammentato

Durante i mesi passati, si sono succeduti numerosi eventi che hanno avuto un impatto sullo scenario politico e geopolitico europeo, tra questi, le elezioni in Francia, Germania e Olanda, l'inizio dei negoziati per la Brexit e il referendum in Catalogna. Tuttavia, le dichiarazioni del nuovo Presidente degli Stati Uniti hanno avuto un rilievo notevole. Donald Trump caldeggia la disgregazione dell'UE, dipingendola come un possibile veicolo per la Germania. Osteggia l'impegno da parte degli USA al libero commercio in favore di un ritorno al protezionismo. L'ostilità mostrata dal nuovo Presidente verso l'UE – che nella sostanza non segna una rottura con la politica della precedente amministrazione statunitense – costituisce uno degli ostacoli principali alla stabilità in UE. L'ostilità USA si rivela essere essa stessa una

perdita di tempo per l'UE, che si trova ad affrontare crescenti malumori riguardo il suo funzionamento e il notevole numero di crisi che non sono state ancora risolte.

Come se non bastasse, i persistenti fallimenti strutturali nell'impianto istituzionale dell'UME lascia aperta la strada verso il rischio di una nuova crisi. Inoltre, il nuovo protezionismo invocato da Trump, se confermato, provocherebbe profonde fratture nell'ordine liberale e questo comporterebbe un indebolimento della posizione dell'UE sullo scacchiere internazionale. Questo potrebbe anche forzare l'UE – e in particolar modo la Germania, come seconda economia per esportazioni a livello globale – a compiere dolorose riconsiderazioni. Le dichiarazioni di Trump verso l'UE sono senz'altro fonte di imbarazzo. Le reazioni europee sono state contraddistinte da un desiderio di pacificazione (dettato dai contributi europei al finanziamento della NATO) e da uno sforzo a distaccarsi dalle posizioni maggiormente aggressive assunte dalla nuova amministrazione USA (tra cui il rifiuto del Trattato con l'Iran).

Le reazioni dell'UE sono rivolte anche a salvaguardare una certa immagine dell'Unione, quella di difensore dell'ordine liberale minacciato da Trump. La sfida dell'UE ha indubbiamente influenzato l'elaborazione del *Libro Bianco della Commissione sul Futuro dell'Europa* così come la proposta di Macron di “rifondare l'Europa”. L'idea di un'Europa a più velocità è sostenuta dai tre maggiori Stati membri per alcuni aspetti, ma quest'idea rafforza la polarizzazione tra il “centro” e i Paesi dell'est Europa rendendo di fatto sempre più lontana la prospettiva di un'Europa più integrata.

Nel mondo multipolare emergente di oggi, l'Europa dovrebbe mantenere la sua distanza dalla politica estera statunitense per come si è dimostrata durante la recente crisi nucleare con l'Iran, e in particolar modo riguardo alle relazioni con la Russia. Inoltre, anziché intraprendere il pericoloso sentiero della corsa agli armamenti, gli Stati membri dell'UE dovrebbero sfruttare le proprie risorse per contribuire allo sviluppo economico dei vicini a sud e a est.

5. Visioni alternative per la trasformazione socio-ecologica.

I limiti del pianeta stanno venendo raggiunti a gran velocità su numerosi fronti, specialmente a causa delle emissioni di gas serra e dell'esaurimento delle risorse

naturali. Molti di questi sviluppi sono irreversibili e urgenti. Le emissioni di carbone sembrarono diminuire lentamente nei Paesi a economia avanzata e in UE tra il 1990 e il 2007; tuttavia, se teniamo conto della delocalizzazione dei processi industriali a elevate emissioni in Paesi a basso costo, ossia l'impronta carbonica, osserviamo al contrario un notevole aumento. Un insieme di proposte alternative asserisce che sia necessaria una più ampia trasformazione socio-ecologica sia per restare entro i limiti del pianeta sia per raggiungere una buona qualità di vita per l'intera popolazione mondiale. Istituzioni internazionali come l'OCSE propongono la crescita *green* come soluzione alle sfide ambientali, e gruppi nazionali e comunitari rilanciano con un *Green New Deal* che stimoli investimento e occupazione per affrontare problemi ambientali fondamentali. In contrasto alla crescita verde, una serie di proposte alternative si scontra con quella che considerano un'ossessione per la crescita esponenziale per la politica pubblica e in gran parte della scienza economica, mettendone spesso in dubbio sia la fattibilità che la desiderabilità, e concentrandosi sulla formulazione di alternative. Queste includono la "crescita di stato stazionario", la "prosperità senza crescita" e la "decrescita", così come l'approccio del "post-sviluppo" nei Paesi non OCSE. Diverse proposte contemplano la concentrazione sulla qualità anziché sulla quantità della produzione di beni e servizi, gli approcci della "sufficienza", un maggior ruolo per i beni comuni, e lo sviluppo di economie urbane e regionali che includano scambi locali.

La politica UE generalmente assume il punto di vista della crescita verde, ma con un limitato stimolo degli investimenti. Le basse ambizioni su clima ed energia per il 2030 stabilite dagli Stati membri a novembre e dicembre del 2017, se portate avanti, dissolveranno anche la traiettoria di raggiungimento dell'obiettivo di de-carbonizzazione limitato all'UE previsto per il 2050. Il principio precauzionale, richiesto per i regolamenti in queste materie, è messo seriamente sotto attacco dall'introduzione del "principio di innovazione" richiesto dai lobbisti per contrastarlo apertamente. Le politiche alternative includono tagli più netti delle emissioni con impegni più a lungo termine da parte degli Stati membri, accompagnati da piani concreti per il loro raggiungimento; la trasformazione dell'economia verso un minor utilizzo di energia e materiali; supporto alle economie locali; sfruttamento dei vantaggi derivanti dal potenziale dei servizi pubblici per promuovere sostenibilità e la transizione; maggiori riforme del trasporto e politiche per la mobilità; spostamento dalla crescente

distorsione introdotta nel sistema normativo UE contro le direttive in materia di interesse pubblico verso un'equa valutazione dei benefici delle normative; un riorientamento del finanziamento del Piano Junker e della Banca Europea degli Investimenti (BEI) verso un maggiore investimento nella mitigazione e adattamento al cambiamento climatico.

Introduzione

Sono trascorsi circa dieci anni dallo scoppio della crisi, gli Stati membri dell'Unione Europea e in particolare dell'euro zona stanno ancora cercando la strada per uscirne. La crisi finanziaria globale del 2007-2008 si è tramutata in una persistente crisi economica, a causa dell'austerità e della deregolamentazione – specialmente sul mercato del lavoro – messa in campo in UE, sotto l'influenza dell'ossessione tedesca anti inflazione, per affrontare la crisi. Il Gruppo EuroMemo ha invano messo in guardia contro i pericoli intrinseci all'architettura dell'Unione Monetaria Europea esacerbati dalle risposte delle istituzioni dell'UE alla crisi.

Sono esattamente questi pericoli che hanno ispirato la fondazione del Gruppo EuroMemo nella metà degli anni '90, mentre i report annuali del gruppo si sono costantemente espressi contro i dogmi politici prevalenti, in particolar modo in seguito al loro perdurare anche dopo l'inizio della crisi. Tuttavia, i leader europei sembrano essere estranei alla ragione.

Senza alcuna sorpresa, il fallimento delle politiche economiche prevalenti ha avuto chiare ripercussioni politiche e sociali, come mostrato dai recenti sviluppi in UE. In particolare, l'argomentazione a favore dell'uscita dall'Unione, culminata con Brexit nel 2016, ha guadagnato maggior spazio.

Per di più, l'avanzata di forze politiche di estrema destra in tutta Europa, come testimoniato dai risultati elettorali nei principali Paesi europei nel 2017, si nutre del sentimento populista anti-europeo coltivato da tali forze. Dunque, l'ipotesi di uscita dall'UE ha guadagnato terreno e sta per diventare realtà nel caso della Gran Bretagna. Questo rappresenta un punto di svolta nella storia dell'UE, che ruota intorno a un'"Unione sempre più stretta".

L'UE può ancora essere salvata? Questa è in effetti una domanda piuttosto complicata che necessita di una risposta urgente. Jean-Claude Juncker, inguaribile ottimista, afferma che "l'Europa si è sempre trovata a un bivio e si è sempre adattata ed evoluta". Dunque, il *Libro Bianco sul Futuro dell'Europa* elaborato dalla Commissione Europea riporta cinque possibili scenari: (i) proseguire; (ii) nient'altro che mercato unico; (iii) chi vuole di più dia di più; (iv) fare meno più efficientemente; (v) fare di più, insieme.

Per quanto interessanti, questi scenari tendono a ignorare le contraddizioni intrinseche e le tensioni che affliggono le economie e le società in Europa, ad esempio la maggiore incertezza sui mercati del lavoro, il ruolo della finanza negli anni successivi alla crisi, l'aumento di povertà e disuguaglianza e l'insorgere della classe lavoratrice in tutta l'UE.

Inoltre, la dinamica dei risultati elettorali del 2017 in Francia e Germania richiede di essere presa in seria considerazione. In particolare, l'asse franco-tedesco nell'ambito della politica europea sembrerebbe essere in procinto di riemergere, nonostante le rispettive leadership sembrino non condividere una prospettiva comune. L'ambiziosa idea del Presidente Macron è quella di fare un balzo in avanti verso un'unione fiscale della euro-zona, con un Tesoro in comune e un unico Ministero delle Finanze. Questo consentirebbe, dal suo punto vista, di operare trasferimenti fiscali permanenti dai Paesi più forti verso i Paesi maggiormente svantaggiati dall'Unione Monetaria Europea (UME).

Il bilancio dell'euro-zona sarebbe finanziato tramite le entrate fiscali degli Stati membri. Un Parlamento separato dell'area euro fornirebbe supervisione politica e *accountability*.

Tuttavia, la leadership tedesca la vede diversamente. Angela Merkel si è congratulata con Macron per il risultato elettorale, ma ha chiarito di non contemplare cambiamenti nelle regole fiscali europee. Al contrario, l'ex Ministro delle Finanze Wolfgang Schäuble è apertamente a favore di una "Unione di Stabilità", che incorpori il pareggio di bilancio nella legislazione UE e trasformi il Meccanismo Europeo di Stabilità in un Fondo Monetario Europeo, monitorando la *compliance* degli Stati membri con chiare regole fiscali. Dal nostro punto di vista, una probabile soluzione di compromesso che consacri il patto fiscale all'interno della legislazione dell'UE senza però fornire una tesoreria della zona euro con risorse fiscali reali, è certamente da evitare.

Inoltre, tale discussione richiede di tenere in seria considerazione sia la parti-

colare natura dell'UE sia le tendenze di fondo tra i principali attori politici. Più precisamente, l'UE è un sistema di governo composito che presenta numerosi aspetti di tipo statalista ma anche rilevanti asimmetrie. Tali caratteristiche stataliste riguardano principalmente la forma giuridica, il territorio specifico e i cittadini, un Parlamento eletto direttamente, una moneta unica adottata da 19 Stati membri, un sistema legale comune direttamente agli Stati membri e elementi simbolici quali inno, bandiera e motto ("Uniti nella Diversità").

D'altra parte, come precedentemente osservato, l'UE mostra anche notevoli asimmetrie economiche e sociali tra gli Stati membri, un evidente multiculturalismo e un livello variabile di fiducia nelle istituzioni comunitarie.

In questo contesto, l'attuale crisi ha sfidato il monolite del capitalismo democratico in cui l'UE è stata storicamente forgiata. In considerazione del fatto che il metodo Comunitario, esaltando il ruolo degli organismi sovranazionali nel processo decisionale, ha di fatto ceduto il passo a un maggiore inter-governalismo durante la crisi, gli interessi specifici dei suoi principali attori politici avranno un peso preponderante nella futura configurazione dell'UE.

Mentre Macron ha un particolare interesse verso il perseguimento della sua agenda politica europea, il cui successo sarà decisivo per le prospettive assunte dalla politica domestica in Francia, non vale lo stesso per la Germania. Nello specifico, gli interessi tedeschi all'interno della divisione del lavoro in Europa si sono spostati dai Paesi dell'Europa meridionale verso l'Europa dell'est e i mercati emergenti. Questo pone seri ostacoli alle strategie rivolte al progressivo sviluppo produttivo dell'intera Europa.

Per di più, l'avanzata dell'estrema destra in Europa, e specialmente in Germania, avrà impatto negativo sugli sviluppi europei aumentando il rischio per i governi di subire pressioni verso posizioni nazionalistiche, e rendendo più complicate le relazioni con i Paesi dell'Europa del sud in ripresa dalla crisi.

Nel complesso la strada da percorrere per l'UE sta diventando anche più impervia rispetto al passato. Tuttavia, il processo di disintegrazione non è un'integrazione al rovescio. La sua traiettoria definitiva dipenderà dalle strategie degli attori politici economici e sociali impegnati nel progetto europeo e dalle dinamiche della lotta politica che ne conseguirà.

Pur non negando l'importanza delle strutture e dei processi nazionali, il sistema economico che è stato imposto dopo la crisi deve essere modificato mediante un processo europeo condiviso. È necessario un modello di governo

multilivello che riesca a coniugare l'azione su scala europea con quella dei governi nazionali. La sfida principale consisterà nell'identificazione degli elementi chiave per delineare tale strategia e tessere le alleanze necessarie al suo raggiungimento.

Dal nostro punto di vista, risulta evidente come il futuro dell'integrazione europea dipenda dal consolidamento della democrazia in nome della stabilità, della solidarietà e della giustizia sociale.

Nell'EuroMemorandum di quest'anno, il Gruppo EuroMemo concentra l'attenzione sui principali sviluppi sull'orizzonte economico, sociale e politico europeo dell'ultimo anno e propone alternative ai punti di vista e alle politiche prevalenti. Il nostro obiettivo è contribuire al dibattito attuale sul futuro dell'integrazione europea e di offrire una panoramica sintetica ma esaustiva sui suoi sviluppi e implicazioni da un punto di vista progressista.

1. Politiche macroeconomiche: debito eccessivo, crescita sostenibile e sviluppo

Una ripresa più forte e più ampia è in corso, ma i rischi economici e politici restano elevati

Dall'EuroMemorandum dello scorso anno la ripresa nell'euro-zona e in EU si è rafforzata. La Commissione Europea, nelle ultime previsioni dell'autunno 2017, si aspetta che la crescita del pil nell'euro zona raggiunga il 2,2% nel 2017 e il 2,1% nel 2018, ossia un aumento cumulativo di 1,1 punti percentuali rispetto alle previsioni dell'autunno 2016. Per quanto riguarda il tasso di disoccupazione si prevede una riduzione all'8,5% nel 2018 contro il 9,2% previsto per l'autunno 2016 ma, seppur con un ulteriore calo, è previsto attestarsi ancora al 7,9% nel 2019. Le previsioni su crescita e occupazione per l'EU e numerosi Paesi dell'euro-zona – con la scioccante eccezione della Grecia – sono migliorate considerevolmente. L'inflazione sta aumentando; tuttavia, l'inflazione *core*

ci si aspetta che resti moderata, e non superiore all'1%. Lungi dall'essere del tutto soddisfacente – e lungi dall'assorbire il catastrofico danno economico, sociale e politico subito dall'inizio della crisi – la situazione economica in UE sta indubbiamente migliorando.

A prescindere dalla domanda esterna, il miglioramento degli ultimi anni è principalmente attribuibile al timido ma chiaro spostamento delle politiche economiche ufficiali europee dalla cieca austerità verso un più ampio margine di manovra per le politiche fiscali degli Stati membri insieme a una politica monetaria fortemente espansiva da parte della Banca Centrale Europea (BCE), che ha portato a una ripresa della domanda aggregata. In termini di sviluppi politici, un altro piccolo, ma innegabile, miglioramento consiste nel fatto che la Commissione Europea si sia astenuta dal richiedere ulteriori politiche fiscali restrittive e in qualche modo richieda, insolitamente, una più ampia crescita dei salari per sostenere la ripresa. Inoltre, sia il presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker – che chiede l'istituzione di un Fondo Monetario Europeo e un Ministro delle Finanze europeo nel suo discorso sullo stato dell'Unione – sia il Presidente francese Emmanuel Macron – che reclama una capacità fiscale a livello europeo – hanno avviato iniziative rivolte a riforme istituzionali che evidentemente vanno a migliorare il quadro macroeconomico dell'euro zona.

Pur non potendo ignorare tali segnali positivi, i persistenti elevati rischi economici e politici non dovrebbero essere sottovalutati. Anche se il rischio di un imminente rallentamento è diminuito, la situazione macroeconomia resta tutt'altro che stabile. La situazione geopolitica spinge a riflettere sui notevoli rischi legati a una riduzione della crescita della domanda globale e dunque della domanda esterna per l'UE. Il fallimento della deregolamentazione del sistema finanziario globale insieme alle bolle conseguenti alle politiche spregiudicatamente espansive della Fed hanno incrementato il rischio di nuove crisi finanziarie. Allo stesso tempo, il tentativo di rientrare dallo stimolo monetario della Banca Centrale Europea (BCE) può provocare nuovi rischi per la finanza pubblica dei Paesi membri e/o per la ripresa economica, particolarmente nei Paesi in crisi della periferia dell'euro-zona. Inoltre, il problema degli squilibri di partita corrente non è stato affrontato in modo risolutivo. I c.d. “virtuosi” Paesi in surplus – prima fra tutti la Germania – non hanno di fatto intrapreso alcun processo di ribilanciamento, e il ribilanciamento dei Paesi in deficit potrebbe rivelarsi di breve durata poiché sostanzialmente innescato da una minore crescita delle importazioni in seguito

alla crisi. È difficile immaginare come l'avanzo di partita corrente, ormai molto elevato, della zona euro nel suo complesso e i conseguenti squilibri globali a esso legati possano persistere ancora a lungo.

In termini di sviluppi politici, occorre sottolineare che il piccolo progresso riguardante politiche fiscali meno restrittive è stato il frutto di un processo di apprendimento altamente patologico, che potrebbe essere assolutamente invertito in caso si manifestasse una nuova crisi con il deterioramento delle finanze pubbliche. Le prospettive per lo sviluppo di una capacità fiscale a livello europeo e le prospettive per una soluzione realmente vantaggiosa sono piuttosto deboli. Risulta altamente improbabile che la Germania o altri Stati membri con idee macroeconomiche simili accettino qualche reale progresso in termini di stabilizzazione macroeconomica attraverso trasferimenti fiscali – anche temporanei – senza porre rigide condizioni e serie restrizioni alle politiche economiche e fiscali nazionali. L'idea espressa da Jean-Claude Juncker nel suo discorso Stato dell'Unione è abbastanza eloquente in quanto un “Ministro che promuove e sostiene le riforme strutturali nei nostri Stati membri” può essere interpretato come una istituzionalizzazione permanente di qualcosa di simile alla Troika a livello europeo per costringere gli Stati membri ad adottare ulteriori politiche neoliberaliste di deregolamentazione dei mercati del lavoro e smantellamento dello stato sociale in cambio di qualche trasferimento finanziario di breve periodo.

Politiche macroeconomiche alternative

La politica macroeconomica in UE necessita ovviamente di un approccio diverso che sostenga una ripresa più robusta e autosufficiente nel breve periodo, piena occupazione e crescita sostenibile e, nel lungo periodo, promuova anche lo sviluppo, sanando i persistenti squilibri macroeconomici. Una alternativa convincente richiede almeno cinque cambiamenti importanti.

Risulta necessaria la sostituzione dei vincoli sul pareggio di bilancio con un requisito di bilanciamento dell'economia che includa l'obiettivo di un'occupazione a livelli elevati e sostenibili e una politica fiscale che sia elemento chiave per il raggiungimento di tale obiettivo sia nel breve che nel lungo periodo. Un aspetto importante delle necessarie riforme del quadro fiscale dovrebbe essere l'intro-

duzione della distinzione tra spesa pubblica corrente e spesa per investimenti, col finanziamento di quest'ultima tramite debito pubblico. Nel breve periodo il sostanziale margine di manovra inutilizzato all'interno del quadro attuale (ad esempio, un metodo alternativo di aggiustamento ciclico) dovrebbe essere attivamente sfruttato per ottenere uno stimolo fiscale positivo per molti anni e rafforzare la ripresa. La politica da adottare deve consistere in una reflazione coordinata piuttosto che in una strategia di austerità generalizzata. È importante che la Banca Centrale Europea (insieme alle banche centrali nazionali dei Paesi esclusi dall'euro zona) dia il suo totale supporto alle politiche fiscali rivolte alla prosperità e abbandoni le sue continue richieste verso il consolidamento fiscale.

Sebbene aumentare il margine di manovra delle politiche fiscali sia di fondamentale importanza, nel medio e lungo periodo risulta altrettanto importante rafforzare il ruolo della politica fiscale a livello europeo. Un sostanziale bilancio UE dovrebbe essere utilizzato per finanziare l'investimento a livello comunitario così come l'acquisto di beni pubblici e servizi, e per stabilire una politica fiscale contro ciclica a livello UE che sia di supporto alle politiche fiscali nazionali. Un bilancio a livello federale con un sostanziale aumento del potere impositivo e la capacità di gestire disavanzi e avanzi è stato ampiamente riconosciuto come complemento necessario per l'adozione di una valuta unica. La politica fiscale federale può essere utilizzata per attenuare le recessioni economiche e consentirebbe trasferimenti fiscali tra le regioni più ricche e quelle più povere. Attualmente il bilancio UE è pari a circa l'1% del Pil europeo e deve essere ribilanciato. Per avere un impatto ai fini della stabilizzazione il bilancio dovrebbe essere sostanzialmente aumentato (almeno al 5% del Pil UE), per essere in grado di gestire i disavanzi e gli avanzi con richiesto dalla situazione economica attuale e in modo che funzioni in termini progressivi. La tassazione e la spesa pubblica a livello federale andrebbero a sostituire alcune parti della tassazione e della spesa pubblica nazionale. La costruzione della politica fiscale federale è un progetto a lungo termine e *de facto* consentirebbero ulteriori elementi di unione politica. Ciononostante, è un processo che sarebbe indispensabile per il corretto funzionamento della valuta unica. Risulta necessario resistere alle tendenze ad abusare di una "capacità fiscale" europea per indebolire ulteriormente e limitare le politiche fiscali nazionali e/o imporre riforme strutturali neoliberaliste.

Una strategia europea di investimento di lungo periodo è necessaria per la promozione dell'investimento pubblico e il sostegno dell'investimento privato in

aree chiave a livello economico, sociale e ambientale e per stimolare la crescita della produttività attraverso politiche industriali strategiche nei Paesi della periferia. Queste politiche sono necessarie a ricostruire la capacità produttiva e promuovere la competitività dei Paesi in disavanzo. Le politiche strutturali e regionali dell'Unione Europea dovrebbero essere rafforzate ed estese, ed è necessaria una nuova politica industriale basata su un più ampio programma di investimento pubblico e privato. Queste politiche strutturali e industriali dovrebbero essere principalmente orientate verso la manifattura, il trasporto e sistemi energetici più sostenibili. Sono necessari, inoltre, da parte dell'Unione Europea programmi di sostegno all'investimento privato nei Paesi in disavanzo (e, più in generale, in Stati membri con livelli di reddito comparativamente più esigui). Queste politiche faciliterebbero la riduzione dei disavanzi di partita corrente senza ricorrere a strategie deflattive.

L'attuale strategia deflattiva di svalutazione competitiva dovrebbe essere abbandonata in favore di una politica di stimolo dei salari che assicuri un'equa partecipazione dei lavoratori alla crescita del reddito nazionale e un'inflazione stabile. Come regola di riferimento, i salari nazionali dovrebbero crescere in media al tasso di crescita medio della produttività più l'obiettivo sul tasso di inflazione stabilito dalla BCE. Tuttavia, poiché vi è stato un ampliamento della forbice tra le posizioni di partita corrente precedenti alla crisi finanziaria in numerosi Paesi membri dell'Unione Monetaria Europea (UME), sarà necessario qualche scostamento da questa regola generale, soprattutto nei Paesi in avanzo. Partendo dal mutuo riconoscimento che i Paesi in avanzo hanno una maggiore responsabilità rispetto ai Paesi in disavanzo nel ribilanciamento degli squilibri, i Paesi in avanzo possono aiutare in tal senso attraverso un'intensificazione delle politiche di reflazione interna. Questo aiuterebbe a stimolare la domanda di esportazioni per i Paesi in disavanzo e, attraverso una più rapida crescita dei salari nei Paesi in avanzo, ridurrebbe il loro eccesso di esportazioni.

Dovrebbero essere adottate misure effettive contro la concorrenza fiscale. Mentre è ancora dato margine di manovra nazionale per una tassazione progressiva ed equa, nel lungo periodo la concorrenza fiscale internazionale erode il lato delle entrate del bilancio pubblico. La concorrenza fiscale crea una profonda ingiustizia poiché ampie fasce della popolazione non possono sottrarsi dall'imposizione fiscale, mentre grandi imprese e individui con alti redditi e patrimoni si trovano a poter sfruttare numerose opportunità di evasione ed elusione fiscale; inoltre, la concorrenza fiscale erode la disponibilità a pagare

le tasse e dunque a finanziare lo stato sociale. Dunque dovrebbero essere considerevolmente rafforzate misure europee che limitino l'evasione e l'elusione fiscale. Allo stesso tempo, è necessario un processo di armonizzazione fiscale, almeno per la tassazione sui profitti d'impresa e sui redditi da capitale, ossia la componente più mobile a livello internazionale della base imponibile. Una base imponibile comune per la tassazione delle imprese dovrebbe essere accompagnata da aliquote minime che potrebbero essere differenziate per Stati membri pre- e post-2004. Alternativamente, dovrebbe essere introdotta una tassazione uniforme dei profitti di impresa che fornisca un'entrata fiscale per il bilancio UE; nel contesto di una unione valutaria con mobilità di lavoro e capitale, questo aiuterebbe ad affrontare la concorrenza al ribasso sulle aliquote alle imprese tra Paesi e limitare il ricorso ad aliquote che attraggono investimenti a spese degli altri Stati membri. Un altro strumento chiave per le politiche impositive europee è la tassazione delle transazioni finanziarie applicata in tutti i Paesi membri, che potrebbe servire a ridurre il peso dei mercati finanziari.

2. Politiche monetarie e finanziarie: problemi di assemblaggio

In assenza di un coordinamento effettivo tra altre aree di politica – soprattutto, la politica di bilancio – i sistemi monetari e finanziari all'interno dell'UE e specialmente nell'euro zona si trovano a fronteggiare un numero crescente di problemi: il *quantitative easing* e le altre misure espansive eccezionali adottate dalla Banca Centrale Europea (BCE) stanno diventando meno efficaci e stanno fallendo nel conseguimento di riduzioni serie e sostenibili dei livelli di disoccupazione; le banche e le altre società finanziarie stanno tentando di diluire o eliminare molte delle nuove regolamentazioni messe in campo in seguito allo scoppio della crisi finanziaria globale; può essere rintracciato nell'area euro un preoccupante processo di dollarizzazione che sta iniziando a minacciarne l'autonomia; il processo Brexit ha indebolito la proposta di unione dei mercati di capitali e sta disorganizzando la finanza europea; inoltre, il rifiuto da parte dei leader UE di stabilire un effettiva

condivisione del rischio tra gli Stati membri ha comportato una grave carenza di attività sicure che ha compromesso i mercati del credito.

Limiti del quantitative easing

Sebbene le politiche accomodanti della BCE abbiano, in misura limitata, compensato le continue politiche restrittive di bilancio all'interno dell'UE, risultano evidenti numerosi segnali che stiano giungendo al limite o addirittura che stiano diventando in qualche modo disfunzionali. Le regole che stabiliscono gli acquisti di asset da parte della BCE tendono a indebolire il loro impatto. Per esempio, gli acquisti di titoli pubblici è richiesto siano proporzionali al peso economico del Paese – questo significa che devono esserci ampi acquisti di titoli tedeschi che già detengono elevati premi di prezzo mentre il supporto ricevuto dalle economie più deboli è ridotto. Più in generale, tassi di interesse molto bassi, a volte addirittura negativi, tendono a favorire la speculazione e la formazione di bolle nel prezzo degli asset. Risulta anche evidente come bassi rendimenti sulle attività sicure stiano causando difficoltà ai fondi pensione e alle compagnie assicurative.

Il 26 ottobre 2017 è stato annunciato che la BCE avrebbe dimezzato i suoi acquisti mensili di titoli a 30 miliardi di euro al mese dall'inizio del 2018. Questo è considerato un segnale di ottimismo verso le prospettive di crescita e inflazione nell'area euro. Tuttavia, la stabilità dei mercati resta dipendente dalla elargizione di denaro a basso costo negli Stati Uniti, in gran parte intermediata da Londra. Questo flusso di credito potrebbe non sopravvivere alla “normalizzazione” dei tassi di interesse negli Stati Uniti a livelli significativamente alti, e a un ridotto accesso ai mercati di Londra come conseguenza di Brexit.

A quel punto i progetti di un'Unione Bancaria e di un Mercato Unico di Capitali basato su una regolamentazione comune verranno dissolti in assenza di un sistema genuinamente integrato di emissione di liquidità in Europa.

L'evidenza storica e le considerazioni di carattere teorico suggeriscono entrambe che sia sistemi banco-centrici che sistemi orientati dai mercati finanziari risultano essere più efficienti e più stabili quando si è in presenza di un'adeguata offerta di titoli sicuri del settore pubblico. Eppure l'offerta di tali asset viene deliberatamente ridotta, dal *Schuldenbremse* (riduzione del debito)

in Germania e dall'“austerità” in UE, dal rifiuto a consentire alla Commissione Europea o alle agenzie UE così come alla Banca Europea degli Investimenti (BEI) prestiti di dimensioni consistenti, e dall'accettazione da parte della BCE, in termini di politica, di più alti tassi di interesse sul debito di altri Paesi membri, segnalando in tal modo maggiori gradi di rischio.

Dollarizzazione

Una conseguenza di questo stato delle cose è la cronica carenza di collaterali che compromette il funzionamento dei mercati del credito europei e che conduce a consistenti perturbazioni nelle operazioni pronti contro termine alla fine del 2016. I flussi di credito tra le banche e le altre società finanziarie dipendono dalla capacità dei debitori di fornire collaterali contro il rischio di inadempienza, e titoli sicuri garantiti dalla stabilità dei governi sono la forma più efficiente di tali collaterali poiché non richiedono una valutazione dettagliata del loro valore e dello stato necessario prima che le attività del settore privato siano utilizzate per sostenere il prestito. Quando c'è carenza di beni collaterali l'intero sistema del credito è compromesso.

A questo si lega la dollarizzazione all'interno dell'euro zona. Questo processo attualmente influenza solo certe funzioni monetari e solo parzialmente. Tuttavia, sembra verosimile che il processo possa proseguire a causa del mantenimento o addirittura dell'espansione da parte delle banche europee dei propri investimenti negli Stati Uniti e se iniziasse ad avere un impatto su altri aspetti del sistema monetario e finanziario innescherebbe una tendenza a limitare l'autonomia determinazione della politica macroeconomica all'interno dell'euro zona.

Prima dell'unione monetaria le politiche statunitensi in numerose occasioni destabilizzarono seriamente il processo politico nei Paesi europei. L'esempio più eclatante è stato il drastico irrigidimento della politica statunitense nel periodo 1979-81, a cui i governi europei non hanno potuto non rispondere. Uno degli obiettivi originari dell'unione monetaria era il rafforzamento dell'autonomia politica dell'UE sfidando “l'enorme privilegio” del dollaro. Tuttavia, il fallimento della costruzione di un sistema finanziario coerente e stabile in UE può mettere seriamente a rischio tale autonomia.

La crisi globale del 2007-08 ha comportato un vantaggio asimmetrico per il dollaro nelle transazioni valutarie poiché gli agenti che chiedono dollari contro euro si trovano a pagare un premio (“*spread* di base”) sui tassi di interesse prevalenti nei mercati del credito USA. Sebbene tale premio sia attualmente molto più basso rispetto agli anni della crisi, persiste e non mostra segnali di riduzione. Nonostante il costo aggiuntivo sull’acquisto di dollari, questi sono diventati la principale forma di collaterale offerta sui mercati del credito europei. La mancanza di sufficienti collateralizzati denominati in euro può essere un fattore determinante in questo senso. Una seconda funzione monetaria soggetta alla dollarizzazione è il finanziamento. A causa dello *spread* di base, è attualmente diffusa la pratica da parte degli investitori fuori dall’euro zona intenzionati ad acquistare asset europei, di finanziare i propri acquisti non con prestiti in euro ma prendendo a prestito dollari e convertendoli in euro.

Le banche europee non sembrano aver sostanzialmente ridotto le proprie esposizioni verso l’economia USA dallo scoppio della crisi. Al contrario, detengono enormi quantità di attività denominate in dollari che le tengono legate a doppio filo al sistema finanziario statunitense. La Federal Reserve, la banca centrale USA, estende il credito alla BCE, quasi fosse una succursale, per gestire la liquidità in dollari detenuta dalle banche europee. Al contempo potrebbe verificarsi una perdita di controllo sulla liquidità all’interno del sistema bancario europeo.

Pressione verso la deregolamentazione

In seguito allo scoppio della crisi finanziaria, il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno adottato un’ampia regolamentazione per stabilizzare il sistema finanziario e prevenire gli abusi messi in atto da numerose banche e società finanziarie (come Credit Suisse, HSBC e Deutsche Bank puniti per ripetute violazioni della legge). Tuttavia, le nuove strutture normative risultano minacciate su più fronti. C’è stata una forte resistenza da parte del settore finanziario nei confronti di alcune riforme, tra cui la proposta di separazione tra *retail banking* e *security trading* all’interno delle banche, che è stata prontamente abbandonata in seguito a un’aggressiva attività di lobbying. I governi nazionali sono apparsi riluttanti ad adottare alcune delle misure proposte. In particolare, il nuovo Presidente

francese, Emmanuel Macron, è disposto a introdurre la tassazione sulle transazioni finanziarie solo in forma simbolica, il che consentirebbe scarse entrate fiscali e avrebbe uno scarso impatto sulla condotta delle società finanziarie.

Inoltre, la presidenza Trump negli Stati Uniti potrebbe portare a una sostanziale regolamentazione del sistema bancario e dei mercati finanziari riducendo o annullando le riforme Dobb-Frank. Questo minaccerebbe l'UE attraverso un "arbitraggio normativo" dato che le attività e le transazioni verrebbero trasferite verso giurisdizioni meno stringenti.

La spinta a promuovere l'integrazione finanziaria in UE è stata basata, nei decenni appena trascorsi, su un fraintendimento dell'esperienza statunitense. La dimensione e la liquidità della finanza dollaro-centrica sono state interpretate dai leader europei come fenomeni sostanzialmente di mercato, ignorando ruolo decisivo giocato dalla finanza pubblica nel funzionamento del sistema finanziario e il ruolo chiave assunto dai titoli pubblici USA, come riserva di valore riconosciuta a livello globale. Questa sovrastima dei processi di mercato ha impedito l'adozione di misure efficaci rivolte alla costruzione di un sistema finanziario coerente e unificato.

Brexit rappresenta un enorme passo indietro rispetto all'integrazione. Questo è certamente vero rispetto ai mercati finanziari dove la City di Londra occupa una posizione centrale, sia nella connessione tra venditori e compratori sia nella gestione delle transazioni. Il progetto di un'Unione dei Mercati di Capitali difficilmente compirà dei progressi se il processo Brexit verrà effettivamente portato a compimento. Londra è anche il nodo nevralgico per la rete di relazioni bancarie in UE, nonostante la Gran Bretagna non abbia partecipato all'Unione Bancaria. Anche il corretto funzionamento di quest'ultima stenta ad avviarsi e ne è un esempio il persistente problema dei debiti tossici delle banche italiane. Non è molto chiaro, in effetti, in che misura le società finanziarie ridurranno la loro presenza a Londra e si sposteranno verso i centri continentali, sebbene alcuni spostamenti abbiano già avuto luogo e altri vengono annunciati.

Brexit potrebbe comportare una crescente concorrenza tra i centri finanziari in Europa con una corsa al ribasso in materia di regolamentazione. Alcune recenti dichiarazioni del Presidente francese Macron vanno in questa direzione. Potremmo assistere a un nuovo ciclo di deregolamentazione finanziaria a livello internazionale, spinto dalla decisione dell'amministrazione Trump di smantellare il Dobb-Frank act.

Ancora più dannoso potrebbe essere il fatto che, in assenza di un sistema finanziario fortemente integrato e regolamentato, la penetrazione dell'UE da parte della finanza dollaro-centrica accelererebbe, costringendo ogni Stato membro a essere dipendente dalle società statunitensi a causa di un crescente numero di funzioni finanziarie e rendendo l'Europa nel suo complesso sempre più dipendente dalle istituzioni e dalle politiche USA.

La necessità di un uso più ampio della finanza pubblica

Oltre alla questione della regolamentazione, il problema centrale dell'integrazione finanziaria in Europa deriva dall'assenza di un forte programma di investimento pubblico, che vada ad aggredire le divergenze tra le performance economiche all'interno dell'UE, la necessità di una protezione ambientale efficiente e la crisi occupazionale giovanile in Europa. Sebbene l'élite in UE affermi che un tale programma provocherebbe problemi finanziari, è vero esattamente il contrario.

Nel dogma del "libero mercato" l'indebitamento pubblico avviene sempre a scapito dell'investimento nel settore privato. Certamente se governi più deboli, con una limitata capacità di riscossione fiscale, adottano programmi dissennati di spesa in un contesto di forti pressioni inflazionistiche senz'altro andare a minare l'investimento nel settore privato. Ma in economie avanzate con governi forti e banche centrali in grado di garantire il debito pubblico, finanza pubblica e privata diventano complementari.

Le disponibilità di titoli pubblici stabilizzano la situazione finanziaria delle banche e degli investitori istituzionali e, di conseguenza, dell'economia nel suo complesso. Il debito pubblico, così concepito, risulta utile sotto diversi aspetti, ad esempio andando a rendere il sistema finanziario più liquido e facilitando la valutazione dei titoli del settore privato. Pertanto, la questione su larga scala di attività sicure nel settore pubblico rafforzerebbe e stabilizzerebbe il sistema finanziario UE e darebbe maggior autonomia all'Europa nell'ambito della progettazione politica.

3. Disuguaglianze e crisi sociale

Il Gruppo EuroMemo ha costantemente criticato la tendenza secolare verso l'aumento delle disuguaglianze in Europa e, in particolare, delle politiche che hanno incoraggiato o tollerato quella tendenza nel nome dell'economia dell'offerta e del "trickle-down". Quasi quattro decenni di deregolamentazione e privatizzazione hanno visto profondi cambiamenti nella distribuzione del reddito e della ricchezza in Europa e nei paesi OCSE a scapito dei salariati, della popolazione non attiva e a favore, soprattutto, di imprese integrate e attive a livello globale. Questo processo è stato supportato da un cambio di paradigma nel pensiero economico mainstream e sostenuto intellettualmente dalle istituzioni chiave della gestione economica globale, come il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Mondiale, e da importanti organismi di ricerca come l'OCSE e i think-tank associati con le principali banche centrali, i ministeri delle finanze e i responsabili delle politiche all'interno dell'Unione europea. Le relazioni annuali di EuroMemorandum hanno sottolineato ripetutamente sia l'ingiustizia sociale derivante dall'aumento delle disuguaglianze sia, soprattutto, il suo effetto economico negativo sui fattori chiave della domanda interna nelle economie avanzate e sui loro modelli di sviluppo, innovazione e modernizzazione.

La tendenza verso maggiori livelli di disuguaglianza è stata innegabile e drammatica. Sia la distribuzione personale del reddito, misurata dal coefficiente di Gini, sia la distribuzione funzionale del reddito – la quota complessiva di lavoro del reddito nazionale – hanno visto forti spostamenti dalla maggioranza dei cittadini dipendenti da salari e stipendi verso coloro che traggono i loro redditi dal capitale. Dalla fine degli anni '70, la quota media di lavoro del reddito nazionale è diminuita di circa 10 punti percentuali in Europa per la maggior parte delle misurazioni, una tendenza evidente già da tempo.

La novità nel dibattito sulle disuguaglianze, lo sviluppo economico e l'esclusione sociale è che praticamente tutte le istituzioni del consenso neoliberista (FMI, Banca Mondiale, OCSE) affermano che l'aumento della disuguaglianza ha un effetto negativo sulla crescita e lo sviluppo! Ciò è chiaramente collegato all'impatto della crisi finanziaria del 2008 e al conseguente crollo e al fallimento di queste istituzioni per prevedere la crisi e valutarne le dimensioni e la portata. In un notevole rapporto congiunto del Fondo monetario internazionale, della Banca mondiale, dell'OCSE e dell'Organizzazione internazionale del lavoro

(ILO) del 2015, commissionato dal G20, l'“impatto negativo sulla crescita” della disuguaglianza è concesso esplicitamente: esso “avviene attraverso vari canali, tra cui la diminuzione dei consumi, il sottoinvestimento da parte delle imprese a fronte di una domanda debole, minori entrate statali e minori investimenti da parte delle famiglie a basso reddito in istruzione e competenze”.¹

Dovremmo certamente applaudire a questo radicale cambiamento nelle analisi dell'OCSE, del FMI e della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (IBRD) e della loro preparazione a creare una causa comune con l'ILO. Possiamo anche accogliere la misura in cui l'OCSE è pronta ad adottare il linguaggio dei pionieri della politica egualitaria come Wilkinson e Pickett nel loro studio rivoluzionario, *The Spirit Level – Why More Equal Societies Almost Always Do Better*²; l'OCSE ha usato la retorica quasi identica per il titolo del suo studio del 2015: *In it Together: Why Less Less Inequality Benefits All!* Ma è arrivato molto tardi e dopo decenni di prove che indicano che le scelte politiche, l'abbandono politico e l'ostinato rifiuto delle politiche economiche alternative sono state corresponsabili dei danni economici e sociali della disuguaglianza. In particolare, la persistente perseveranza prociclica e l'austerità di bilancio non hanno semplicemente arrestato la ripresa, ma hanno lasciato cicatrici irreversibili su ampie fasce della popolazione della regione più ricca del mondo. La disoccupazione giovanile nell'UE rimane ostinatamente alta al 18,6%, con 11 stati membri ancora oltre il 20% e Grecia e Spagna a livelli catastrofici (rispettivamente il 47,3% e il 44,4%)³. La mancanza di lavoro per i diplomati, i tirocinanti qualificati e i laureati è stato un fattore importante negli alti livelli di migrazione di lavoratori intra-UE dalle periferie meridionali e orientali agli stati membri più ricchi del Nord-Ovest. Questi importanti cambiamenti demografici sono stati rafforzati da livelli marcati di grave deprivazione materiale (il 7,5% della popolazione dell'UE28 ovvero 38 milioni di persone)⁴. L'aumento dei livelli di insicurezza finanziaria e il numero crescente di senzatetto in tutti gli stati dell'UE, a parte la Finlandia, hanno lasciato livelli di persone a rischio di povertà

1 ILO, IMF, World Bank Group, OECD (2015) *Income inequality and labour income share in G20 countries: Trends, Impacts and Causes*.

2 Editto in Italia: Wilkinson, R. & Pickett, K (2009) *La misura dell'anima. Perché le disuguaglianze rendono le società più infelici*, Feltrinelli.

3 Eurostat (2016): Code: *tesem140*.

4 Bulgaria (31.9%), Greece (22.4%) and Romania (23.8%) are dramatic examples of this critical indicator of poverty and exclusion.

praticamente invariati dal 2008, con il 23,8% della popolazione in questa categoria. In un momento in cui i poveri e le persone vulnerabili avevano bisogno di ulteriore sostegno, sono stati introdotti programmi di austerità. Ciò è stato aggravato dai limitati risparmi delle famiglie più povere e dalle difficoltà di accesso alle istituzioni finanziarie formali durante la crisi. Secondo i dati della Commissione Europea, il 7% di tutti gli adulti nell'UE15 e il 34% degli adulti nei nuovi paesi membri, per un totale di 30 milioni di persone, non ha accesso ai servizi finanziari e potrebbe pertanto essere considerato come economicamente escluso. Inoltre, coloro che vivono al di sotto della soglia di povertà dell'UE – pari al 60% del reddito mediano – hanno il doppio delle probabilità (22%) di non avere alcun conto bancario rispetto a quelli che vivono al di sopra della soglia di povertà (9,5%)⁵. I poveri devono ricorrere a parenti e amici, nonché strozzini e prestatori vari per finanziare i loro bisogni, mentre le banche e le istituzioni finanziarie sono state salvate dalla bancarotta con i soldi dei contribuenti.

A suo merito, l'Unione europea ha cercato di integrare la dimensione sociale nel suo insieme di politiche con l'attivazione del Fondo sociale e dei fondi di coesione, con ambiziosi programmi di “investimenti sociali” e, più recentemente, con il Pilastro europeo dei Diritti Sociali, Youth on the Move e Garanzia-giovani. Si è inoltre impegnata a raggiungere un obiettivo centrale di riduzione del numero di persone a rischio di povertà all'interno dell'UE di 20 milioni entro il 2020. Tuttavia, è estremamente improbabile che questo obiettivo venga raggiunto, per diverse ragioni.

- A differenza degli obiettivi di deficit e indebitamento del patto di stabilità e crescita, l'UE non sanzionerà gli Stati membri per il mancato raggiungimento di tali obiettivi sociali.
- L'UE non ha un benchmark minimo di riferimento per la spesa sociale come percentuale della spesa pubblica totale e le disparità sono enormi: i nuovi Stati membri (dopo il 2004) impegnano in media il 32,1% della spesa pubblica totale per il benessere sociale contro il 39,8% dell'UE-15, nonostante il fatto che povertà e deprivazione materiale siano più evidenti nella maggior parte nuovi stati membri.

5 This is based on the three indicators of no bank account, no access to revolving credit and savings products. EU (2010) *Financial Exclusion in the EU. New evidence from the EU-SILC social module*. Research Note 3/2010. Table 1, p. 6.

-
- Mentre l'UE impone limiti arbitrari ai disavanzi pubblici e al debito, non ha un minimo di riferimento per la "sostenibilità fiscale", ossia livelli di entrate statali sufficienti a proteggere la popolazione dagli shock economici e a sostenere progressivi miglioramenti della loro produttività e benessere. Le percentuali delle entrate fiscali differiscono ampiamente all'interno dell'UE28, dal 44,6% del PIL per il gruppo di stati scandinavi a meno del 30% per Romania, Bulgaria, Lettonia e Lituania.
 - Il potenziale per migliorare il benessere sociale e ridurre le disuguaglianze è ulteriormente indebolito dalla tolleranza dell'UE ai regimi fiscali di flat tax nella maggior parte dei nuovi Stati membri e dalla loro sproporzionata dipendenza dalle entrate pubbliche sulle imposte indirette sui consumi. Le imposte indirette tendono a essere regressive perché, nel caso delle famiglie più povere, i consumi rappresentano una percentuale maggiore del reddito.
 - La politica sociale e occupazionale dell'UE rimane distorta verso l'integrazione delle persone in età lavorativa in mercati del lavoro poco regolamentati; la Commissione riconosce la tendenza verso forme sempre più precarie di occupazione come i "contratti a zero ore" e la "platform economy", ma non è riuscita a fermare il costante progresso di precarizzazione e l'emergere di una sottoclasse di "lavoratori poveri" dipendenti dai sistemi di welfare.

Il pilastro europeo dei diritti sociali contiene molte ammirevoli ambizioni ma, in assenza di un solido quadro normativo del diritto del lavoro, di norme minime armonizzate di tassazione e forti incentivi per gli Stati membri più poveri per migliorare la protezione sociale, appaiono irraggiungibili le prospettive di riduzione di disuguaglianze, esclusione sociale ed effetti cicatrizzanti della povertà all'interno di società altrimenti benestanti.

Per trasformare le opportunità di vita di tutti i cittadini dell'UE e delle loro comunità di immigrati, è essenziale stabilire un nuovo quadro di leggi e comportamenti per tutti gli Stati membri, in linea con le raccomandazioni storiche del Gruppo EuroMemo negli ultimi due decenni.

- Il benessere di tutte le persone in tutti gli stati membri deve essere posto al centro delle politiche pubbliche e non subordinato al primato della crescita guidata dal mercato o, peggio, del consolidamento del bilancio.

- Di conseguenza, il mantenimento e il miglioramento della protezione sociale dovrebbero essere garantiti da parametri di riferimento concordati sulla sostenibilità fiscale (adeguatezza delle entrate) e sui bisogni sociali.
- I regimi fiscali flat devono essere aboliti a favore di livelli armonizzati di tassazione progressiva dei redditi privati e societari.
- L'ampia disparità delle prestazioni economiche e sociali nell'UE28 deve essere affrontata con un sistema di risorse finanziarie generosamente finanziato dagli Stati membri e dalle regioni più ricchi verso quelli più poveri; tuttavia, una condizione per i trasferimenti finanziari che migliorano il benessere deve essere che gli stati interessati si impegnino a rispettare standard minimi di tassazione e contributi sociali.
- Nel breve termine, dovrebbero essere utilizzate anche risorse comunitarie per fornire un sostegno supplementare per accogliere e integrare la grande comunità di rifugiati in Europa.
- Un'importanza centrale deve essere data alla riduzione delle disparità di reddito e di ricchezza all'interno e tra gli stati membri.
- I programmi di investimento sociale dovrebbero contenere impegni sia per l'equità intergenerazionale sia per garantire la sostenibilità ambientale.
- Un impegno comune al Pilastro europeo dei diritti sociali dovrebbe essere accompagnato da incentivi equi, dal monitoraggio della compliance e da sanzioni in caso di non conformità delle misure o, peggio, di dumping sociale; di conseguenza, i cittadini e gli altri residenti dovrebbero godere di un effettivo diritto di invocare i diritti sociali per legge.

Le disparità di reddito e di ricchezza sono peggiorate in Europa negli ultimi venti anni; inoltre, gli Stati baltici, la Gran Bretagna, l'Irlanda e l'intera periferia meridionale presentano disparità di reddito e ricchezza ancora più elevate rispetto al resto dell'Unione. Le disuguaglianze sono state aggravate da politiche di austerità rovinose e hanno a loro volta generato risentimento e sfiducia insieme a una ripresa del nazionalismo di destra. Invertire le forze della frammentazione deve comportare l'attuazione di programmi coraggiosi e innovativi di redistribuzione sia a livello di reddito di mercato, con il ripristino di rapporti di lavoro sicuri, salari minimi stabiliti dalla legge e controlli stretti dello sfruttamento del

lavoro occasionale, sia a livello di redistribuzione del reddito nazionale attraverso imposte e contributi sociali da parte dello Stato. La retorica dei diritti sociali deve diventare la vera pratica dell'investimento sociale, basata su uno spirito rafforzato di solidarietà internazionale. Il fallimento di un progetto di "investimenti sociali" minaccia il futuro del progetto europeo nel suo complesso. Inoltre, le fratture strutturali dei modelli occupazionali, delle traiettorie di crescita e della divisione globale del lavoro richiedono probabilmente almeno altri due cambiamenti radicali: in primo luogo, la separazione della sicurezza socioeconomica dall'occupazione e, in secondo luogo, l'eliminazione dei pericolosi miti di modelli basati sui effetti di "trickle-down", anche se l'amministrazione Trump sta intraprendendo un'ulteriore ondata di riforme fiscali dal lato dell'offerta con il pericolo di livelli ancora maggiori di disuguaglianza sociale.

4. L'Unione Europea in un quadro di disgregazione dell'ordine internazionale

Molteplici eventi negli ultimi mesi hanno avuto una forte ripercussione sul panorama europeo, toccando in particolar modo la scena politica e geopolitica. Le elezioni parlamentari in Francia, Germania e Olanda, l'inizio delle negoziazioni per la Brexit e il referendum catalano sono solo alcuni degli avvenimenti più importanti. Nel bel mezzo di tutto ciò Donald Trump, presidente americano in carica, è finito in prima pagina elogiando una previsione della rottura europea che sostiene essere un veicolo per la Germania⁶. Trump prende le distanze da un impegno degli Stati Uniti a favore del libero commercio e auspica un ritorno al protezionismo. Infine, il Presidente degli Stati Uniti annuncia l'intenzione di rafforzare i legami tra Stati Uniti e Russia, aumentare la spesa militare americana e chiedere un contributo più sostanzioso da parte dei paesi europei alle finanze della NATO. La politica dell'amministrazione Trump segna l'ini-

6 Sifakis, C. (2017), "Broken United States – European Union Consensus' Paper presentato ad Atene durante la ventitreesima edizione della 'Conference on Alternative Economic Policy in Europe': http://www2.euromemorandum.eu/uploads/sifakis_euomemo_conference_paper.pdf.

zio di un periodo di turbolenza per l'UE e costituisce un importante ostacolo alla sfida di integrazione europea. Dal canto suo, l'UE ha strumenti limitati per raccogliere la sfida.

La posizione anti europea degli Stati Uniti minaccia la stabilità europea

La posizione di Trump sull'UE non indica uno scostamento dagli obiettivi degli Stati Uniti in ambito di politica europea. Il neo presidente esprime in modo piuttosto originale la sua visione dell'UE e la concezione di politica americana per l'Europa; aspetti che sostanzialmente non differiscono dalla precedente amministrazione⁷. Sotto la presidenza Obama, l'ostilità Americana era nascosta, mentre sotto l'attuale presidente è dichiarata a chiare lettere e costituisce una delle più grandi sfide per l'Europa.

La sfida che gli Stati Uniti lanciano all'Europa è l'effetto di cambiamenti che hanno inciso sull'ordine globale a partire dallo smantellamento dell'Unione Sovietica. Tra questi ci sono la messa in discussione dell'esclusivo dominio americano con l'emergere di nuove potenze, in particolare modo la Cina, e il rafforzamento della Germania a cui l'unificazione monetaria Europea ha fortemente contribuito.

L'ostilità americana verso l'UE indebolisce la costruzione del progetto europeo. In primo luogo perché l'influenza americana in Europa rimane molto forte. Questo è particolarmente evidente sotto vari aspetti: finanziario, militare e monetario tra tutti. I paesi europei dipendono dagli Stati Uniti nella difesa. Il potere militare americano è strettamente connesso a una politica estera ostile nei confronti della Russia, che risulta allettante per i paesi dell'Europa orientale. Tutto ciò tende a rafforzare l'impatto negativo delle priorità strategiche e geopolitiche americane sulla stabilità europea.

In secondo luogo vi è il fatto che l'ostilità americana arriva in un momento difficile per l'Europa che affronta da un lato un crescente malcontento riguardo al suo funzionamento⁸ e, dall'altro, tre crisi importanti che non sono state ancora

⁷ Sifakis, C. (2017)

⁸ Patomäki, H. (2017), 'Four Scenarios about the Future of the European Union', Paper presentato ad Atene durante la ventitreesima edizione della 'Conference on Alternative Economic Policy in Europe': http://www2.euromemorandum.eu/uploads/patomaeki_four_scenarios_about_the_future_of_the_eu.pdf; Tolios,

risolte. È un dato di fatto che gli Stati Uniti abbiano contribuito allo scoppio di almeno due di queste tre crisi europee: la crisi dei rifugiati nel Mediterraneo e quella in Ucraina.

Ultimo ma non meno importante c'è da considerare la persistenza di fallimenti strutturali nello scenario istituzionale dell'unione monetaria europea che lascia aperto il rischio di una nuova crisi: l'unione bancaria europea è necessaria da ormai troppo tempo e il cordone ombelicale tra il governo italiano e le banche non è ancora stato tagliato.

La nuova amministrazione americana ha intenzione di attuare nuove politiche economiche che rappresenteranno una sfida per l'UE. Il ritorno del protezionismo preannunciato da Trump, qualora si verificasse, aprirebbe una profonda crepa nell'ordine globale liberale e questo minaccerebbe la posizione dell'Europa in ambito globale. Costringerebbe anche l'Europa – e ciò sarebbe particolarmente vero per la Germania – ad alcune riconsiderazioni dolorose.

Il ritorno al protezionismo da parte della nazione più potente al mondo potrebbe certamente spingere altri paesi a seguirne la scia. Riconsiderare il libero mercato significherebbe mettere in pericolo il processo di globalizzazione della produzione, già rallentata, e questo favorirebbe un ripensamento anche della finanza globale – uno degli strumenti con cui gli Stati Uniti possono maggiormente influenzare il resto del mondo – che Trump intende promuovere attraverso il suo progetto di liberalizzazione finanziaria.

L'Europa è complice dell'ordine globale liberale che è stato messo in atto dagli Stati Uniti all'indomani della seconda guerra mondiale. L'economia europea e specialmente quella tedesca sono tra le più aperte del mondo. A fronte della saturazione del mercato europeo e della diminuzione delle opportunità di mercato in Nord America, le compagnie tedesche stanno guardando a paesi terzi, in particolare alla Cina, per un possibile mercato di sbocco.

Una politica estera americana rivista e corretta – se confermata – potrebbe

Y. (2017), 'Strategy of equal cooperation as a response by peripheral members of the EU to the 'globalization' and 'European integration' process', Paper presentato ad Atene durante la ventitreesima edizione della 'Conference on Alternative Economic Policy in Europe': http://www2.euromemorandum.eu/uploads/tolios_strategy_of_equal_cooperation_as_a_response_by_peripheral_members_of_the_eu_to_the_globalization_and_european_integration_process.pdf; Giannone, C. (2017), 'The EMU in 2017: Too Large for a New Start? A Collective Action Approach', Paper presentato ad Atene durante la ventitreesima edizione della 'Conference on Alternative Economic Policy in Europe': http://www2.euromemorandum.eu/uploads/giannone_the_emu27_too_large_to_have_a_future_notes_for_a_positive_approach.pdf.

avere effetti ambigui. Un avvicinamento alla Russia aprirebbe nuove possibilità per le economie europee. Andrebbe a mitigare le distanze tra i paesi dell'Europa dell'est e gli altri stati europei riguardo alle relazioni con la Russia. Ma andrebbe anche a stravolgere completamente la politica di difesa europea e il sistema di alleanza con gli Stati Uniti. Infine, il nuovo periodo di tensioni che sembra aprirsi con le ultime politiche americane, in particolare in Medio Oriente, rappresenterà un fattore destabilizzante nei vicini paesi europei; andrà inoltre a compromettere il processo di globalizzazione una volta che la Cina ne sarà toccata in un modo o nell'altro.

Come l'UE intende rispondere alla sfida

Le affermazioni di Trump sono motivo di continuo imbarazzo per l'UE. Le reazioni europee sono contrassegnate dal desiderio di riconciliazione da un lato (riguardo la richiesta americana di un aumento del contributo finanziario europeo alla NATO) e, dall'altro, da uno sforzo di discostarsi dalle posizioni più aggressive della nuova amministrazione americana (che mette in discussione il trattato con l'Iran). Le reazioni europee puntano anche a mantenere una certa immagine dell'Unione, quella di un bastione di ordine liberale minacciato da Trump. Le politiche di liberalizzazione vengono proseguite e incrementate: la conclusione di un accordo con il Giappone, l'imminente firma dei trattati di libero scambio (con il Messico, il Mercosur e il Vietnam) e l'esecuzione provvisoria dell'accordo economico e commerciale globale (CETA) da settembre 2017. Eppure all'Europa non mancano velleità protezionistiche. Macron si è dichiarato a favore del "Buy European Act". Francia, Germania e Italia hanno fatto un appello alla legislazione europea –respinto dal Consiglio– che consentirebbe il blocco di investimenti esteri in compagnie strategiche.

La sfida americana ha indubbiamente influenzato lo sviluppo del White Paper della Commissione sul futuro dell'Europa allo stesso modo della proposta di Macron di "rifondare l'Europa".

I tre maggiori stati europei sono a favore di un'Europa a più velocità che consentirebbe una coalizione di paesi favorevoli in campi dove al momento c'è bisogno di prendere una decisione all'unanimità. Allo stato delle cose, ciò accre-

sce le divisioni tra il nocciolo duro e i paesi dell'Europa orientale e rende ancor più distante il progetto di un'Europa più integrata.

Raccomandazioni

In un mondo sempre più multipolare, l'Europa deve continuare nel suo processo di distacco dalla politica estera americana come ha dimostrato durante la recente crisi sul nucleare in Iran, con particolare riferimento alle relazioni con la Russia.

L'aumento della spesa militare americana decisa da Trump, al pari della volontà di preservare un focolaio di tensioni nelle vicinanze dell'Europa (Ucraina e Medio Oriente), costituisce una sfida importante per le autorità europee.

Gli stati membri dell'Unione Europea non devono partecipare alla corsa alle armi. Una scelta in questo senso rappresenterebbe un alto rischio verso il precipizio. Inoltre, l'aumento della spesa militare non aiuterebbe di certo l'Europa a uscire dalla crisi che sta affrontando su più fronti. Al contrario, l'Europa deve utilizzare le proprie risorse per contribuire allo sviluppo dei vicini dell'est e del sud; questa è la miglior soluzione per assicurare l'Unione delle frontiere e contenere il flusso di rifugiati.

Le relazioni esterne dell'UE e l'Accordo sul Nucleare con l'Iran del 2015

Non è esagerato affermare che l'accordo sul nucleare con l'Iran del 2015 o Piano d'azione congiunto globale (JCPOA) che è stato firmato da sette paesi (Germania, Inghilterra, Francia, Russia, Cina, Stati Uniti e Giappone) e sostenuto dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (risoluzione 2231), successivamente trasformato in legge dal Consiglio Europeo, è il fiore all'occhiello in ambito di relazioni esterne europee degli ultimi decenni. Ha salvato il Medio Oriente dalla minaccia di un'altra guerra distruttiva e limitato le ambizioni nucleari dell'Iran. Durante il processo di negoziazione i riformisti politici e le fazioni socialmente moderate dell'élite iraniana hanno ricevuto una grande spinta. La grande maggioranza degli iraniani ha supportato il JCPOA, aspetto che ha contribuito alla rielezione del presidente Rouhani.

L'UE ha giocato un ruolo decisivo nel raggiungimento di questo accordo, anche se il conseguimento di tutti questi obiettivi sembra essere sotto attacco a seguito dell'elezione del presidente Trump e delle continue dichiarazioni bellicose sull'accordo anti nucleare da parte della destra israeliana e alcuni stati arabi, specialmente l'Arabia Saudita. Dal momento in cui è stato firmato il JCPOA, gli impianti nucleari iraniani sono stati sottoposti alla più stringente sorveglianza, al monitoraggio e alla verifica delle regole internazionali. L'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica, richiesta dalle Nazioni Unite per monitorare regolarmente l'aderenza dell'Iran all'accordo JCPOA, ha dichiarato che l'Iran è conforme. Nell'ottobre del 2017 il presidente Trump si è rifiutato di certificare la verifica del JCPOA e ha indirizzato la questione al Congresso americano con la prospettiva di revocare la certificazione e imporre ulteriori sanzioni all'Iran.

Il destino del JCPOA è in bilico perché ogni nuova sanzione da parte degli Stati Uniti, specialmente riguardo alle relazioni commerciali e finanziarie con l'Iran da parte delle compagnie con interessi negli Stati Uniti, andrebbe a compromettere la lunga contrattazione per rimuovere le sanzioni sotto il JCPOA per la limitazione e il monitoraggio dei programmi nucleari iraniani. La risposta iraniana all'azione di Trump è stata di dichiarare che rispetterà il JCPOA fino al momento in cui gli altri paesi segnatari, specialmente l'UE, continueranno a supportarlo.

La maggior parte dei paesi dell'UE si sono nuovamente impegnati per ricostruire ed espandere le proprie relazioni economiche e politiche con l'Iran. È fondamentale che l'UE continui la sua politica di riavvicinamento con l'Iran in relazione al JCPOA e a politiche che il popolo iraniano supporti per ridurre tensioni nella regione

5. Visioni alternative per la trasformazione socio-ecologica

Su numerosi fronti i limiti del pianeta stanno per essere raggiunti e oltrepassati velocemente: cambiamento climatico, esaurimento delle risorse naturali, minaccia alla biodiversità, sfruttamento del territorio, inquinamento degli oceani⁹. Questi cambiamenti sono spesso irreversibili in un orizzonte temporale umano, e richiedono risposte urgenti se non si vuole esaurire le risorse del pianeta in brevissimo tempo. L'urgenza e l'incombenza delle minacce richiedono delle risposte adeguate. Una serie di visioni e proposte alternative sostengono la necessità di una importante trasformazione socio-ecologica nella maggior parte del mondo, sia per non oltrepassare i limiti del pianeta sia per assicurare a tutti una vita di buona qualità.

Raggiungere i limiti del pianeta

La ricerca scientifica fornisce numerosi segnali che indicano come un aumento della temperatura di 2°C possa causare un cambiamento climatico molto pericoloso accrescendo in maniera significativa la probabilità di oltrepassare alcuni punti di non ritorno, come l'innalzamento di alcuni metri del livello dei mari¹⁰. Utilizzando le emissioni rimanenti nel “bilancio del carbonio” globale, una drastica riduzione delle emissioni causate dall'uomo dal 2020 in linea retta fino a zero concederebbe solo altri 4 anni per rimanere al di sotto di 1,5° (66% di probabilità o maggiore); per i 2° la cifra è di 34 anni.

La conferenza di Parigi prevede che sia possibile ritardare la data in cui verranno raggiunti i limiti del pianeta nel corso di questo secolo, attraverso l'estrazione ogni anno di alcuni miliardi di tonnellate di CO₂ dall'atmosfera, ma un numero discreto di scienziati sostiene che non c'è nessuna evidenza che questo funzionerà e sarebbe quindi folle dipendere da questa ipotesi¹¹.

È necessario quindi un fondamentale cambiamento nel modo di funzionare

9 Steffen, W. et al (2017), 'Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet', *Science*, 13 February 2015; 'World Scientists' Warning to Humanity: A Second Notice', *BioScience* 13, November 2017

10 Hansen, J. et al (2016), 'Ice melt, sea level rise and superstorms', *Atmospheric Chemistry and Physics*.

11 E.g. Anderson, K. and Peters, G. (2016), 'The trouble with negative emissions', *Science*, 14 October.

della società e dell'economia per evitare di oltrepassare questi i limiti. Alcuni hanno affermato che una trasformazione delle economie sempre più basate sulla conoscenza o sui servizi, renderebbe possibile mantenere la temperatura del pianeta all'interno dei limiti, ma questa visione è fortemente contestata da altri che fanno notare che sono proprio i paesi ricchi, quelli con le economie di servizi più sviluppate, ad avere le emissioni più alte.¹²

L'apparente minima riduzione delle emissioni di anidride carbonica nei paesi ricchi dal 1990 alla crisi finanziaria del 2007, è in realtà attribuibile alla delocalizzazione delle industrie inquinanti nei paesi con costi minori. Infatti il contenuto di carbonio (CO₂), da una prospettiva di consumo, indica che c'è un forte aumento delle emissioni in quel periodo, Unione Europea inclusa. Le emissioni sono diminuite considerevolmente in questi paesi dall'inizio della crisi economica, sebbene nella UE siano rimaste stabili negli ultimi quattro anni.¹³

La biodiversità in natura è essenziale per la sopravvivenza umana. Il 40% delle specie sotto osservazione sono in pericolo di estinzione, e le previsioni dicono che il tasso di estinzione aumenterà di 10 volte nel corso di questo secolo. Inoltre, secondo la FAO, al tasso corrente di sfruttamento del territorio, in 60 anni tutta la superficie terrestre sarà utilizzata e insieme a essa scompariranno anche i raccolti. Secondo le Nazioni Unite¹⁴, in entrambi i casi l'agricoltura di tipo industriale è la causa principale.

Visioni alternative di cambiamento

A partire dal 2011-2012, sia l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e Sviluppo Economico) sia la Banca Mondiale che il programma ambientale delle Nazioni Unite promuovono *La crescita verde*, che è stata così inserita nelle negoziazioni sul clima delle Nazioni Unite.

12 Gadrey, J. (2008), 'La crise écologique exige une révolution de l'économie des services', *Développement durables et des territoires*.

13 Pan, C. et al (2017), 'Emissions embodied in global trade have plateaued due to structural changes in China', *Earth's Future*, 28 September, Fig. 1. Peters, G., Andrew, R. and Korsbakken, J. (2017), 'Global CO2 Emissions likely to rise in 2017', *CICERO*, 17 November.

14 Arsenault, C. (Reuters) (2014), 'Only 60 years of farming left if soil degradation continues', 6 December; FAO (2015), *Status of the World's Soil Resources*, December, p.XIX. UN Convention on Biological Diversity (2014), *Global Diversity Outlook 4*, p. 10.

L'idea fondamentale della crescita verde è la “disgiunzione totale” della crescita in termini di PIL dalle emissioni di anidride carbonica e dall'utilizzo delle risorse che dovrebbero declinare entrambi. La crescita del PIL deve essere raggiunta attraverso: i) l'innovazione tecnologica e investimenti a basso impatto ambientale e a ridotte emissioni, ii) il giusto prezzo per le emissioni di CO₂ (grazie alla tassazione e al sistema di scambio delle emissioni), iii) l'inserimento della natura nell'economia di mercato. I finanziamenti privati avranno un ruolo fondamentale.

Un secondo approccio è il *Green New Deal*, che enfatizza in particolare lo stimolo agli investimenti e all'occupazione in maniera da affrontare anche gli aspetti fondamentali della crisi ambientale. Questa proposta include, a livello europeo, quella del gruppo parlamentare europeo dei Verdi Europei (2009), e a livello nazionale, quella del gruppo degli economisti progressivi in Inghilterra¹⁵.

In contrapposizione a questo approccio verde alla crescita, ci sono una serie di proposte alternative che condividono la messa in discussione del concetto stesso di crescita, considerata come un'ossessione della politica e dell'economia, e cercano alternative che sono ecologicamente sostenibili; per molti la fine di quest'ossessione, porterebbe ugualmente a una buona qualità di vita per tutti. Questi approcci alternativi includono quello dell'“economia stazionaria”, della “prosperità senza crescita” e della “decrescita”, e l'approccio “post-sviluppo” nei paesi non OCSE. Molti si riferiscono alla crescita del PIL in questo contesto, altri si focalizzano sulla crescita attraverso la produzione di materie e risorse naturali o sulla promozione della prosperità umana, mentre lasciano aperta la questione della crescita del PIL, pur argomentando che in realtà dovrebbe essere molto bassa.

Questi approcci condividono l'idea che lo sviluppo sociale ed ecologico è caratteristica fondamentale del capitalismo ad alto consumo, che può essere diffuso nel resto del mondo attraverso l'esportazione dei modi di vita delle élite occidentali. Dal lato della produzione, collegato a questo, c'è un altro approccio considerato fortemente estrattivista in termini di risorse naturali e esportazioni agricole industriali, applicato ai paesi del Sud del mondo, con prezzi bassi ma con molti costi esternalizzati sia su altri paesi che sull'ambiente. Altri si concentrano sulla estrema divisione della produzione, con catene globali di valore che spesso si trasformano in “catene di povertà globale” e che si accompagnano alla

15 European Greens (2017), *Green New Deal*, <https://europeangreens.eu/content/green-new-deal>; New Economics Foundation (2008), *A Green New Deal*.

grande accumulazione di ricchezza in mano a un numero ristretto di persone¹⁶. La disegualianza è l'elemento centrale in molti di questi contributi ed è considerata sia la causa che la conseguenza di questi sviluppi. Tim Jackson, tra gli altri, parla di "prosperità senza crescita". Con una prospettiva simile, Thomas Coutrot e Jean Gadrey sono a favore di uno sviluppo basato su maggiore qualità (di prodotti, di servizi e di vita) e sostenibilità, un approccio contrario a quello quantitativo predominante, che presuppone un cambiamento degli indicatori utilizzati e un maggiore coinvolgimento democratico per identificare i bisogni sociali da soddisfare.¹⁷

Altri si concentrano sui "beni comuni" (*commons*) intesi come autogoverno di risorse e spazi condivisi. I beni comuni possono riferirsi sia a risorse naturali che a quelle prodotte in maniera collettiva. Nel mondo ci sono vari e numerosi movimenti di lotta che cercano di proteggere le risorse comuni dalla privatizzazione, come l'imposizione di diritti di proprietà intellettuale sulla conoscenza delle comunità indigene e sulle forme di vita esistenti in natura¹⁸. Per concludere, ci sono altre proposte che includono gli approcci "alla sufficienza" legati all'idea di una "buona vita per tutti" e al concetto latino americano del "buen vivir", e allo sviluppo di economie locali o regionali.

Il tema fondamentale di come assicurare una transizione sufficientemente rapida è stato affrontato da Ian Gough, che identifica tre tappe¹⁹: i) crescita verde, caratterizzata da una rapida decarbonizzazione e da maggiore eco-efficienza nella produzione; ii) consumo più sostenibile e maggiore equità; e iii) creazione di un'economia mondiale stazionaria.

Politiche europee

L'Unione Europea adotta in linea generale l'approccio della crescita "verde", ma con un limitato stimolo agli investimenti. La politica europea sul clima ha come obiettivo generale la riduzione delle emissioni, a partire dal 1990, del 20%

16 Selwyn, B. (2016), 'Global Value Chains or Global Poverty Chains? ', CGPE Working Paper, University of Sussex.

17 Jackson, T. (2017), *Prosperity Without Growth: Foundations for the Economy of Tomorrow*, 2nd ed. Coutrot T. and Gadrey, J. (2012), 'Green' growth is called into question, ETUI Policy Brief, Feb; Gadrey, J. (2015), *Adieu à la croissance : Bien vivre dans un monde solidaire*, 2nd ed.

18 Horvat, V. (2016), 'TINA, go home! The commons are here', *Green European Journal*, Winter.

19 E.g. Schneidewind, U. and Zahrnt, A. (2014), *The Politics of Sufficiency: Making it easier to live the Good Life*.

entro il 2020, del 40% entro il 2030, e dell'80-95% entro il 2050, con riduzioni progressivamente più veloci. Queste includono solo le emissioni nella produzione, non nel consumo (l'impatto, o "impronta"). La metà delle riduzioni dovrà venire dalla Sistema Europeo di Scambio delle Quote di Emissione (Emissions Trading Scheme, ETS) e il resto dagli obiettivi stabiliti per ogni Paese dalla decisione di "Effort Sharing" (ESD) sulla base del PIL pro capite. L'ETS si occupa dell'offerta di energia e di settori industriali ad alta intensità di energia, mentre l'ESD della maggioranza degli altri settori.

Questa politica ha tre obiettivi per il 2020: la riduzione delle emissioni del 20%, l'aumento del 20% dell'efficienza energetica, e il 20% di energia prodotta da fonti rinnovabili. Le proiezioni degli Stati membri dopo il 2020 non vedono riduzioni di emissioni più veloci, ma anzi più lente; se questo avverrà, metterà molto a rischio il raggiungimento degli obiettivi di riduzione di più lungo periodo²⁰. Questo approccio, che è estremamente pericoloso, è stato confermato dagli Stati membri nella serie di decisioni del Consiglio, nel novembre e dicembre 2017, sul pacchetto dell'Unione Europea su clima e energia verso il 2030.

Nel quadro dell'ETS sono stati rilasciati decisamente troppi permessi di emissione, in particolare a settori che sostenevano che avrebbero dovuto fronteggiare uno svantaggio competitivo rispetto alle importazioni. Il risultato è stato che il prezzo di mercato di un permesso (di emettere una tonnellata di CO₂) è calato fino a circa €5. Si considera che questo non abbia avuto praticamente alcun effetto nel ridurre le emissioni e, secondo alcuni, espone al rischio di trovarsi bloccati per molti anni con infrastrutture che producono alte emissioni, e di sussidiare energie a carbone. Ci sono da aspettarsi pochi miglioramenti nel sistema ETS in futuro, dati i recenti piani che riguardano il periodo dopo il 2020²¹.

Anche alcune altre politiche europee fanno meno del necessario o agiscono in direzione contraria. Il Piano Junker è stato presentato come uno strumento potente nella battaglia contro il cambiamento climatico, ma solo il 20% dei

20 European Environmental Agency (EEA) (2017), *Trends and projections in Europe 2017: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets*, November, Fig. 2.1.

21 Joint NGO statement (2017), 'Being serious about the Paris Agreement: Stop the ETS funding coal, Start a meaningful carbon price', 8 November; Climate Action Network (CAN) Europe (2017), 'EU fails to deliver on Paris Agreement by setting its carbon market for another decade of failure', 7 November.

suoi fondi è andato a progetti che contribuiscono a combatterlo, ancora meno della quota standard della Banca Europea di Investimenti (EIB)²². In modo molto controverso, l'Unione Europea e gli Stati membri hanno concesso sussidi a combustibili fossili per circa 120 miliardi di euro all'anno²³. Non solo: con le attuali politiche, è probabile che il settore dei trasporti – che contribuisce più di tutti alle emissioni, con il 27% del totale- continui a crescere. Si stima che le emissioni a esso dovute aumentino entro il 2050 del 15% sopra i valori del 1990, anziché ridursi del 60% come da obiettivo²⁴.

L'Agenzia Europea dell'Ambiente (EEA) ha concluso che l'obiettivo europeo di decarbonizzazione di lungo periodo (per il 2050) potrà realizzarsi “solo nel contesto di una trasformazione radicale dei sistemi sociotecnici dell'Unione Europea, come i sistemi dell'energia, del cibo, della mobilità e i sistemi urbani”²⁵.

Una qualche forma di regolamentazione è essenziale per affrontare le minacce citate, ma, su questo fronte, ci sono numerosi sviluppi problematici. L'attuale Commissione, con il suo approccio Better Regulation (“Legiferare Meglio”)/REFIT, ha introdotto meccanismi come il Comitato per il Controllo Normativo (Regulatory Scrutiny Board) e l'uso estensivo di forme di analisi costi-benefici che tendono a bloccare le regolamentazioni, soprattutto su questioni ambientali. Inoltre, il *principio di precauzione* è cruciale nell'occuparsi delle questioni relative al clima e alle aree citate ed è sancito dai Trattati dell'Unione. Ciò nonostante, è oggi evidente che, non solo vi è una mancanza nel metterlo in pratica nella direttiva chiave sui prodotti chimici REACH²⁶, ma l'applicazione del principio stesso è severamente sotto minaccia. Un gruppo di imprese del settore chimico e del tabacco ha proposto il cosiddetto “principio dell'innovazione”, esplicitamente volto a limitare il principio di precauzione²⁷; oggi emerge che la Commissione e il Consiglio stanno conducendo i lavori preparatori per

22 CEE Bankwatch, Counter Balance, CAN Europe and WWF (2017), *Doing the same thing and expecting different results?*, November.

23 Durante il periodo 2014-16. ODI e CAN Europe (2017), *Phase-out 2020: Monitoring Europe's fossil fuel subsidies*, September.

24 EEA (2016), ‘TERM 2016: Fundamental changes needed for sustainable mobility’, December, p. 5.

25 EEA (2016), *Trends and projections in Europe 2016*, p. 13.

26 European Environmental Bureau (2017), ‘EEB REACH REFIT position paper’, 20 March.

27 http://www.riskforum.eu/uploads/2/5/7/1/25710097/innovation_principle_letter.pdf (October 2013). La lettera non è stata fermata dalle industrie del tabacco membri dell'organizzazione, e include alcuni non membri.

introdurlo²⁸. Questo avviene nonostante esistano valutazioni dettagliate che mostrano che il principio di precauzione non abbia ingiustificatamente ostacolato innovazioni benefiche²⁹.

Proposte alternative

Per arrivare a una trasformazione socio-ecologica nel tempo che ci è rimasto per rispettare i limiti del pianeta, è necessario intraprendere senza ritardi dei passi e dei cambiamenti di approccio come quelli elencati qui di seguito.

Per quanto riguarda il *clima*, sono necessari tagli alle emissioni molto più significativi, impegni di lungo termine da parte degli stati membri e piani concreti su come arrivare agli obiettivi. Gli stati più ricchi, che portano la responsabilità principale delle emissioni cumulative, devono procedere a tagli più importanti rispetto alla media globale. È necessario un rapido superamento delle centrali elettriche alimentate a carbone in tutta l'Unione Europea, accompagnato da misure per realizzare una transizione equa e creare posti di lavoro alternativi.³⁰ I sussidi a favore di progetti che hanno effetti climatici negativi dovrebbero cessare.

Bisogna adottare misure per trasformare l'economia in una direzione che implichi *un uso significativamente minore di risorse ed energia*. È necessario promuovere in modo più deciso un'economia circolare che includa l'allungamento della vita dei prodotti e un sostegno al settore manifatturiero volto al riciclo. Bisogna tenere in maggiore considerazione gli “effetti rimbalzo” delle politiche per aumentare l'efficienza.

Le *economie locali* devono essere sostenute, e gli accordi commerciali non devono più essere utilizzati per bloccare esplicitamente la spesa pubblica per lo sviluppo locale. Le iniziative dal basso per gli scambi locali, comprese iniziative come le “città in transizione”, dovrebbero essere facilitate, così come il lavoro di cura e gli scambi sociali al livello locale. Più in generale, le iniziative

28 Verbale dell'Incontro Congiunto delle autorità nazionali e delle parti interessate della Piattaforma REFIT, 21 Settembre 2017, p. 4. https://ec.europa.eu/info/events/refit-joint-group-meeting-21-september-2017-sep-21_en

29 EEA (2002, 2013), *Late lessons from early warnings*, 2 volumes.

30 Sulla transizione equa, si veda Fiedler, M. (2017), 'A just transition', Rosa Luxemburg Brussels, 19 novembre. <http://www.rosalux.eu/topics/social-ecological-transformation/just-transition/?L=0>

dal basso per la risoluzione dei problemi a livello locale e regionale devono essere potenziate.

Bisogna utilizzare l'enorme potenziale dei servizi pubblici nel promuovere la sostenibilità e la transizione; il mercato unico e le politiche di austerità non devono essere utilizzate per imporre la loro privatizzazione. Gli enti locali hanno bisogno di finanziamenti adeguati, e la tassazione deve essere riformata per contribuire in questo senso.

È necessario riformare *le politiche sui trasporti e la mobilità* per incoraggiare il trasporto pubblico, il passaggio dal traffico stradale a quello ferroviario, ridurre il trasporto aereo, e sostenere la mobilità ciclistica e a piedi a livello locale. Bisogna resistere all'azione di lobbying da parte dell'industria automobilistica e aeronautica, che ha prodotto obiettivi climatici estremamente limitati.³¹

Il *sistema di regolamentazione* dovrebbe essere liberato dall'ossessione per i costi a breve termine e riorientato verso un approccio che preveda una giusta valutazione dei benefici della regolamentazione; la tecnica distorta dell'analisi costi-benefici dovrebbe essere sostituita da un uso molto più ampio dell'analisi multi-criteri. Soprattutto, è necessario fermare l'introduzione del "principio di innovazione" previsto e sostenuto dai lobbisti per indebolire il principio di precauzione.

Nella sfera della finanza, il piano Juncker e i finanziamenti BEI devono essere riorientati in modo da puntare maggiormente su investimenti per la riduzione e l'adattamento al cambiamento climatico. Nel breve termine, il programma di *quantitative easing* della Banca Centrale Europea, e in particolare il suo *Corporate Bond Programme*, dovrebbero essere riorientati rispetto all'attuale finanziamento di settori *finance-intensive* e ad alte emissioni di carbonio (si vedano anche i capitoli 1 e 2).

31 Transport & Environment (2017), 'Reconfirmed: Transport is Europe's biggest climate problem', 16 novembre, <https://www.transportenvironment.org/newsroom/blog/reconfirmed-transport-europe-s-biggest-climate-problem>



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