

European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe

- EuroMemo Group -

## ***Unione europea: la crisi è più grave, il cambiamento più urgente***

– EuroMemorandum 2013 –

*Presentiamo la sintesi del nuovo rapporto EuroMemorandum 2013, realizzato dal gruppo European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe che dal 1995 pubblica ogni anno un'alternativa alle politiche dell'Europa. La versione completa del rapporto è disponibile in inglese su [www.euromemo.eu](http://www.euromemo.eu) e sarà pubblicata in italiano a gennaio 2013 in un ebook di [Sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info). Euromemorandum e Sbilanciamoci! sono tra i fondatori della nuova Rete europea degli economisti progressisti (<http://www.sbilanciamoci.info/Sezioni/alter/Una-rete-per-un-altra-politica-economica-15383>).*

### **Sommario**

#### **Introduzione**

La crisi, iniziata nel 2007 e aggravatasi drammaticamente nel corso del 2008, ha messo in luce le profonde crepe che caratterizzano l'architettura dell'Unione Monetaria Europea. Le drastiche politiche di austerità, imposte prima ai paesi dell'Est Europa e poi agli stati dell'area mediterranea, sono ora applicate anche ai paesi del Centro Europa. La crisi ha evidenziato la natura decisamente antidemocratica della costruzione dell'Unione Europea, come risulta evidente dal comportamento della Commissione Europea che acquista sempre maggiori poteri di controllo dei bilanci nazionali, in assenza di qualsiasi seria sorveglianza da parte del Parlamento Europeo. Allo stesso tempo, la posizione dei paesi centrali del Nord Europa, in particolare della Germania, si è sensibilmente rafforzata rispetto ai paesi della periferia europea. Ma l'economia tedesca, basata sulla stagnazione salariale e su crescenti surplus delle esportazioni, non può rappresentare un modello per l'intera Europa. Di fronte al cambiamento climatico globale, l'approccio europeo alla conferenza di Rio+20 nel Luglio 2012 ha contribuito al suo fallimento nel raggiungere un accordo concreto.

#### **1. Politica economica e finanziaria**

L'espansione economica si è arrestata in Europa nel 2012, registrando un prodotto addirittura inferiore a quello del 2008. La recessione economica ha riguardato tutti i paesi della periferia dell'euro, con ulteriori contrazioni del prodotto interno lordo nel corso dell'anno del 3% in Portogallo e del 6% in Grecia. Nella maggior parte dei paesi dell'Est Europa si sono registrati timidi segnali di crescita nel 2012, ma il livello del prodotto è, salvo per la Polonia e la Slovacchia, ancora al di sotto di quello precedente alla crisi. I paesi "core" dell'area euro hanno registrato una crescita, ma piuttosto contenuta, e persino la Germania, cresciuta notevolmente nel 2010 e nel 2011, ne è stata condizionata dato che i suoi principali partner commerciali in Europa sono stati assoggettati a programmi di austerità.

Su pressione principalmente della Germania, i 25 stati membri, hanno introdotto nei primi mesi del 2012 il cosiddetto "Fiscal Compact", un vincolo legislativo che impone un limite, pari allo 0.5 % del Pil, al valore massimo del deficit strutturale di bilancio che un paese membro può registrare, un vincolo che impedirà di fatto ai paesi di adottare in futuro politiche fiscali espansive. Nel frattempo, poiché l'interazione tra la crisi del debito e quella bancaria minacciava di aggravarsi ulteriormente, la Banca Centrale Europea (BCE) ha avviato un'Operazione di Finanziamento a Lungo Termine con la quale ha fornito, nel periodo tra il dicembre 2011 e il febbraio 2012, un prestito alle banche

commerciali di 1.000 miliardi di euro con scadenza a tre anni a un tasso d'interesse dell'1%; nonostante questo il credito bancario destinato a famiglie e imprese si è leggermente ridotto nel corso del 2012. In seguito all'aumento della speculazione sui titoli spagnoli ed italiani durante la metà del 2012, la BCE ha annunciato il programma OMT (Outright Monetary Transactions). Esso prevede un intervento illimitato da parte della banca centrale per sostenere i titoli di stato sul mercato secondario a condizione che i paesi siano disposti ad adottare un programma di politiche concordato con il Fondo di Salvataggio Europeo e secondo il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES). Sebbene la BCE non sia ancora intervenuta, l'annuncio è riuscito ad assicurare una fragile stabilità finanziaria nella seconda parte dell'anno.

Alcune stime dell'effetto combinato delle varie leggi fiscali introdotte nella zona euro fanno prevedere che tra il 2013 e il 2016 il Pil potrebbe ridursi di circa il 3.5% nella zona euro nel suo complesso, di circa il 5-8% in Italia, Portogallo e Spagna e del 10% in Grecia e Irlanda. Il summit europeo del luglio 2012 ha proposto di creare un'Unione Bancaria Europea che dovrebbe essere costituita da un sistema di supervisione unico da parte della BCE; un sistema di assicurazione sui depositi comune ed un sistema di risoluzione delle crisi. Ma in presenza di circa 6.000 banche si presentano numerose questioni da risolvere, per esempio quali banche sarebbero soggette alla supervisione diretta della BCE e come affrontare l'indisponibilità di alcuni paesi dell'Europa del Nord a procedere verso il sistema unificato di assicurazione dei depositi e a un'unica autorità per la risoluzione delle crisi.

La politica fiscale dovrebbe concentrarsi sulla riduzione del livello di disoccupazione piuttosto che perseguire politiche di austerità. La spesa pubblica dovrebbe promuovere i progetti di investimento necessari dal punto di vista sociale ed ambientale. La moneta europea richiede infatti una politica fiscale europea con una spesa intorno al 10% al fine di attenuare le fasi di declino ed assicurare un effettivo trasferimento di risorse dalle regioni più ricche a quelle più povere. Vanno rafforzate le politiche industriali e regionali e la Banca Europea per gli Investimenti, che ha il potere di emettere obbligazioni in euro, dovrebbe agevolare l'attuazione di un consistente programma di investimenti, specialmente nei paesi maggiormente colpiti dalla crisi nel Sud e nell'Est Europa. Inoltre, i paesi in surplus dovrebbero essere incoraggiati ad attuare politiche di espansione della domanda al fine di eliminare i notevoli squilibri commerciali. La politica occupazionale dovrebbe cercare di promuovere posti di lavoro qualificati e ben retribuiti considerato che la concorrenza salariale al ribasso sarà sempre vinta da qualche altro paese nel mondo. La settimana lavorativa normale dovrebbe essere ridotta a 30 ore al fine di combattere la disoccupazione ma anche come componente di un processo di trasformazione volto alla creazione di una società in cui la vita delle persone non è dominata dal lavoro salariato.

L'eccessiva crescita del settore finanziario va radicalmente contrastata. Il settore delle banche commerciali dovrebbe essere completamente separato dal settore finanziario e da quello delle banche di investimento e le banche commerciali pubbliche e cooperative dovrebbero essere incoraggiate a finanziare progetti sostenibili di investimento. Le banche di investimento, gli hedge funds e i fondi di private equity dovrebbero invece essere fortemente ridimensionati. Tutti i titoli dovrebbero essere scambiati su piattaforme pubbliche approvate e le nuove emissioni dovrebbero essere soggetti a test rigorosi; si dovrebbe istituire un'agenzia di rating europea. Tutte le transazioni finanziarie dovrebbero essere soggette a una specifica imposta sulle transazioni. La BCE dovrebbe essere riportata sotto l'effettivo controllo democratico e il suo principale obiettivo dovrebbe essere quello di assicurare la stabilità finanziaria attraverso la predisposizione di un quadro riferimento per la stabilità a livello europeo che sia complessivo, globale e anticiclico.

## **2. La governance nell'Unione Europea**

In risposta alla crisi del debito pubblico sono state introdotte in Europa diverse modifiche alla gestione finanziaria dei Governi: nuove norme, come il "six packs", che rendono ancora più rigide le disposizioni previste dal Patto di stabilità e crescita; nuovi trattati e accordi intergovernativi, come il

Trattato di Coordinamento e Governo, che introduce vincoli più stretti sui bilanci degli stati membri; nuove procedure come il “Semestre Europeo” che dà maggior peso agli incontri annuali durante i quali la Commissione e il Consiglio Europeo esaminano le politiche macroeconomiche e i “programmi di riforma” degli stati membri. L’elemento comune a tutte queste novità è quello di sottoporre i paesi economicamente più deboli a un sistema di tutela generale accompagnandolo con una costante pressione per il taglio delle spese, per l’erosione delle norme sul lavoro e per la privatizzazione dei beni pubblici. Per quei paesi che hanno beneficiato dei fondi per i “salvataggi” i controlli e i vincoli sono ancora più oppressivi tanto da assumere, come nel caso della Grecia, i contorni di un sistema coloniale virtuale.

L’inevitabile conseguenza di questi sviluppi è stata l’intensificarsi di una durevole crisi di legittimità dell’Unione Europea. Il deficit democratico aumenta sempre più: le decisioni chiave sono protette da ogni forma di pressione democratica, mentre le politiche europee e il contenuto della stessa legislazione comunitaria viene influenzato profondamente dalle grandi multinazionali; la potente Banca Centrale Europea assume decisioni fondamentali senza essere democraticamente responsabile e i modelli sociali nazionali vengono ridimensionati e smantellati in nome del mercato unico e del consolidamento fiscale.

Pur potendo formulare dettagliate proposte per cambiare le attuali procedure di governance, esse risulterebbero del tutto inefficaci senza un radicale cambiamento di rotta di tutta la politica europea e tale da porre come prioritari i temi dell’occupazione dignitosa e della giustizia sociale. Si deve riconoscere che la crisi di legittimità dell’Unione europea è così profonda che le prevedibili contestazioni dell’attuale regime all’interno degli stati membri saranno viste sempre più come legittime.

### **3. Ricomporre l’agenda sociale**

Le politiche di austerità stanno rovinando la vita di milioni di europei, specialmente nei paesi periferici del Sud e dell’Est-Europa. All’interno dell’Unione Europea, il tasso di disoccupazione è stato nel 2012 del 10.6%, ma in Spagna e in Grecia ha raggiunto il 25% e mentre il tasso di disoccupazione giovanile era del 22,7% in Europa, in Spagna e in Grecia ha superato il 50%. Invece di contrastare l’evasione fiscale, le politiche di austerità si sono concentrate sui tagli alle spese con l’effetto di rinviare o cancellare programmi infrastrutturali e di ridimensionare le spese per la sanità, l’istruzione, la previdenza e i servizi di welfare.

L’occupazione pubblica si è notevolmente ridotta in molti paesi e, a causa della recessione e dell’impatto delle politiche di austerità, si è registrato un consistente aumento del numero di persone a rischio di povertà. Le famiglie più deboli economicamente sono state le più colpite, ma, nei paesi maggiormente esposti alla crisi, anche molte fasce della classe media hanno subito pesanti contraccolpi.

Storicamente le politiche sociali in Europa sono state attuate attraverso la gestione pubblica dei servizi o sostituendosi al mercato attraverso sussidi alimentari o con la fornitura gratuita di servizi sanitari e scolastici. Ora, la demercificazione dei servizi pubblici sta subendo un’inversione di rotta attraverso l’introduzione di voucher e user fees per i servizi della sanità e dell’istruzione. Allo stesso tempo, la Commissione Europea promuove l’aumento della flessibilità dei mercati del lavoro, ma il blocco delle remunerazioni, i tagli alle pensioni e l’aumento dell’età pensionabile, insieme a un allentamento dei vincoli ai licenziamenti e la determinazione di tetti ai sussidi di disoccupazione allentano ulteriormente le garanzie del tanto decantato modello sociale europeo.

Il fallimento dell’Unione Europea e dei suoi principali stati membri nel raggiungere una qualsiasi significativa armonizzazione dell’imposizione fiscale diretta ha favorito la competizione fiscale che, spingendo i paesi a offrire tassazioni più favorevoli agli investitori esistenti o potenziali, ha accentuato la vulnerabilità dei paesi a più basso livello di tassazione. Tutti gli stati membri

dovrebbero invece impegnarsi per sostenere il principio di una imposizione fiscale progressiva con una generale armonizzazione degli scaglioni.

Le imposte sul reddito da capitale e da impresa dovrebbero essere formulate in modo da evitare il trasferimento dei profitti e tutti gli stati membri dovrebbero impegnarsi concretamente per garantire trasparenza e pieno scambio di informazioni sui redditi ottenuti. I paradisi fiscali e i meccanismi che facilitano l'evasione fiscale dovrebbero essere eliminati in Europa e dovrebbe essere aumentata la tassazione sulla ricchezza. E' necessario evitare lo spostamento del peso fiscale dalla tassazione diretta verso la più regressiva imposizione fiscale indiretta e andrebbero bloccate le condizioni che permettono una deleteria concorrenza fiscale.

#### **4. Una strategia per lo sviluppo dell'Europa "periferica"**

La divisione tra centro e periferia dell'Europa è antecedente al processo di integrazione, ma l'impostazione neoliberista che esso ha avuto ne ha accentuato le differenze. Nelle nazioni mediterranee (Grecia, Spagna e Portogallo) l'adesione all'Unione Europea ha portato a una parziale de-industrializzazione, intesa come perdita da parte dei Governi nazionali di poter perseguire proprie politiche industriali e, dopo l'ingresso nell'euro, anche come perdita della propria capacità di proteggere la propria industria con la svalutazione. Il deficit delle partite correnti è cresciuto sensibilmente accentuato dalla deflazione salariale in Germania ed negli altri paesi del Nord Europa. Nei paesi baltici e nell'Europa del Sud-est, la crescita è stata sostenuta dal maggior ricorso al credito, soprattutto in valuta estera. L'afflusso di capitali stranieri ha alimentato un vero boom immobiliare, ma la sopravvalutazione del tasso di cambio si è rivelata dannosa per lo sviluppo industriale, determinando deficit delle partite correnti ancora più rilevanti che per le nazioni del Mediterraneo. Nei paesi del Gruppo di Visegrad (Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia e Slovacchia) i settori industriali sono sempre più integrati con l'industria esportatrice tedesca per cui, ad eccezione dell'Ungheria, i loro disavanzi delle partite correnti sono più contenuti.

Le nazioni del baltico e del Sud est europeo sono state colpite dalla crisi nell'autunno del 2008 e la conseguente riduzione, o addirittura inversione, degli afflussi di capitale ha colpito al cuore i loro modelli di crescita. L'Ungheria, la Lettonia e la Romania sono state le prime nazioni a ricorrere ai piani di salvataggio del Fondo Monetario Internazionale e dell'Unione Europea; l'obiettivo principale del programma era di stabilizzare i tassi di cambio, che è risultata la priorità delle banche dell'Europa occidentale che avevano concesso ampio credito a questi paesi. L'impatto di tali programmi è stato tale da generare un crollo degli standard di vita, specialmente in Lettonia. Le nazioni mediterranee hanno dovuto fronteggiare la pressione derivante della contrazione dei flussi di capitale, della fuga dei capitali e dell'attacco speculativo nel 2010, a iniziare dalla Grecia. La reazione dei governi del "core" dell'area-euro è stata molto lenta ed programmi di austerità si sono concentrati soprattutto sui tagli al deficit di bilancio, anche se hanno puntato a ridurre il deficit commerciale con l'estero. Questi programmi hanno permesso alle banche dell'Europa Occidentale di guadagnare tempo per disimpegnarsi dalle esposizioni nei confronti delle nazioni mediterranee, ma le politiche di austerità non hanno fornito una soluzione al problema della loro de-industrializzazione tanto che questi paesi si trovano ora in un developmental cu-de-sac. I paesi dell'Est Europa hanno inizialmente registrato una forte contrazione delle esportazioni alla fine del 2008 e all'inizio del 2009 e il loro successivo recupero è legato alla ripresa delle esportazioni tedesche. prospettiva che è risultata peraltro meno confortante nel 2012 a causa dell'impatto delle politiche di austerità in Europa e del rallentamento della crescita dei mercati-chiave mondiali, quale quello cinese.

Le politiche regionali dell'Unione Europea si sono concentrate sullo sviluppo infrastrutturale e non sulla costruzione di una struttura produttiva vitale. Il nuovo bilancio dell'Unione Europea per il 2014-2020, che verrà concordato all'inizio del 2013, si propone di ridurre la spesa per le politiche di coesione di circa il 5% rispetto il livello attuale e di ridistribuirne l'allocazione a beneficio delle nazioni più ricche e medie (quelle "in transizione") a spese delle nazioni più povere. I c.d. Friends of Better Spending del Nord Europa stanno chiedendo di condizionare la spesa per la coesione alle condizioni

macroeconomiche e su questo punto è probabile che si raggiunga un accordo. I paesi periferici dell'Unione Europea sono riusciti a ridurre i loro disavanzi di partite correnti ma ciò è dovuto più alla compressione della domanda interna per effetto dei drastici programmi di austerità che hanno avuto conseguenze sociali disastrose. I leader europei hanno annunciato che le riforme strutturali richieste dai programmi dell'UE e del FMI – privatizzazione e deregolamentazione del mercato del lavoro – aumenteranno la competitività, mentre politiche industriali proattive sono del tutto assenti in tali programmi.

L'attuale livello di debito pubblico in Grecia ed in altri paesi periferici è chiaramente insostenibile. Tale debito potrebbe essere sottoposto a un audit per determinare le parti legittime e riportare quella rimanente a livelli sostenibili. Il ruolo della Banca Centrale Europea come prestatore di ultima istanza nel mercato dei titoli pubblici dovrebbe essere esteso e reso indipendente dall'adozione di rigorose politiche di austerità. Il bilancio dell'Unione Europea dovrebbe essere aumentato dall'attuale 1% del PIL fino al 10%, in modo di favorire i processi di stabilizzazione macroeconomica, di garantire maggiori investimenti e di sostenere un programma di sviluppo dei paesi periferici del Sud e dell'Est Europa. Sono necessarie politiche regionali e industriali attive per promuovere il processo di sviluppo nei paesi periferici, considerato che lo sviluppo non si realizza solo attraverso processi di mercato. Le attuali politiche regionali e di coesione dell'Unione hanno sostenuto maggiormente le aree metropolitane ma il sostegno delle aree più povere è essenziale per aumentare la produzione e l'occupazione. Le politiche regionali si sono concentrate prevalentemente a livello urbano e regionale ma ciò va a detrimento del livello nazionale che spesso è quello più appropriato per promuovere lo sviluppo. In particolare, la Smart Specialisation proposta dall'Unione Europea, per effetto della quale ogni regione dovrebbe essere un leader mondiale in un determinato settore, non può funzionare poiché non molti i prodotti in circolazione e vi è quindi il rischio di una possibile sovrasspecializzazione. Inoltre, mentre il commercio intra-regionale è importante, sarebbe necessario rivolgere maggiore attenzione nel promuovere forme di produzione ecologicamente sostenibili privilegiando l'utilizzo locale di risorse locali, come ad esempio nel caso della produzione e del consumo di cibo o di energia. La politica economica dell'UE deve essere ribilanciata e, al posto delle procedure appena istituite nell'UE a carico dei paesi con disavanzi esterni, si dovrebbe richiedere ai paesi con surplus esterni di adottare politiche più espansive in modo da aumentare le loro importazioni.

## **5. La crisi della Governance globale**

Due fallimenti straordinari hanno caratterizzato il settore della governance globale nel 2012. In primo luogo, nessun passo in avanti sostanziale si è fatto nella riforma della finanza e nel coordinamento economico. La crisi irrisolta dell'area-euro rappresenta una minaccia crescente per un'economia globale in rallentamento. Nonostante le numerose dichiarazioni riguardanti la necessità di affrontare la sfida globale, le cause della crisi finanziaria globale – forti disavanzi nelle partite correnti, disuguaglianze nel reddito e benessere, mercati finanziari volatili e sregolati – rimangono ancora senza soluzione. Lo squilibrio delle partite correnti sono ben al di sopra dei livelli sostenibili. L'attuazione di una nuova regolamentazione finanziaria è in grave ritardo rispetto alle dichiarazioni d'intenti. Il problema del too-big-to-fail è lungi dall'esser risolto e le istituzioni finanziarie stanno diventando sempre più smisurate e più concentrate; le attività rischiose sono ancora oggi trasferite, forse su scala crescente, a un sistema bancario ombra non regolamentato

Inoltre, la dimensione ambientale della governance globale abbina situazioni di estrema e crescente urgenza - per esempio cambiamenti climatici e distruzione della biodiversità – con una sempre più ridotta capacità di intervento. Il summit Rio+20 del 2012 si è rivelato incapace di rinnovare l'agenda globale delle politiche sostenibili. La governance ambientale è stata confinata ai margini, ridotta sia a una adesione solo formale ai temi dello sviluppo economico, sia all'appoggio a interventi disorganici e inadeguati di protezione della natura.

Attualmente, non c'è un'istituzione globale o un gruppo di istituzioni in grado di supervisionare e controllare effettivamente i rischi globali e sistemici, quali gli squilibri globali delle bilance dei pagamenti, le bolle finanziarie, le ampie oscillazioni dei tassi di cambio, le fluttuazioni dei flussi di capitale, gli accumuli di riserve valutarie internazionali, la deleteria concorrenza fiscale e l'evasione fiscale. Istituzioni che si suppone debbano assumersi questi compiti o parte di essi - il Fondo Monetario Internazionale, il G20, il Forum per la Stabilità Finanziaria, la Banca dei Regolamenti Internazionali, l'OCSE – non sono in grado di farlo. Nel campo della governance ambientale globale, le politiche ufficiali dell'Unione Europea sembrano aver fatto fin dall'inizio della crisi economica e finanziaria un passo indietro e, laddove ancora esistenti, sono riprovervolmente carenti.

La riforma della governance finanziaria globale deve basarsi sull'imperativo dell'equità e della stabilità economica e finanziaria e deve essere organizzata in modo da garantire rappresentanza e trasparenza. Come proposto dal Presidente della Commissione ONU, Joseph Stiglitz, in luogo del gruppo di nazioni auto-designate che è il G20, si dovrebbe istituire un "Consiglio economico globale" sulla base di criteri oggettivi ed espliciti di selezione. Il FMI richiede una riforma sostanziale della sua governance, del suo mandato e delle sue raccomandazioni politiche. Se ci fosse la volontà politica, una maggiore trasparenza sulle questioni fiscali potrebbe essere assicurata. Come l'ONU rappresenta attualmente il forum di coordinamento più rappresentativo, l'Unione Europea e gli altri membri dell'OCSE dovrebbero trasferire le risorse e il mandato dall'OCSE a una istituzione fiscale di alto livello dell'ONU, fornendole le competenze e i poteri necessari a combattere l'evasione e l'elusione fiscale e ridurre la concorrenza fiscale.

Ogni strategia significativa di politica alternativa nel campo della governance ambientale globale deve escludere la privatizzazione dell'acqua, dell'energia e, in generale, dei beni comuni; deve contestare la monetizzazione della natura; rifiutare l'allentamento della regolazione vincolante o la sua sostituzione con meri meccanismi di mercato. L'UE potrebbe promuovere la propria capacità di sviluppare la sostenibilità di lungo periodo impegnandosi in un nuovo tipo di multilateralismo. Invece di rivendicare continuamente il ruolo di leader per sé stessa – o per i suoi principali stati membri – e invece di considerare gli altri come soggetti subalterni che hanno bisogno di una guida, l'Unione Europea e i suoi stati membri dovrebbero praticare un tipo di diplomazia aperta, in cui chi è più avanzato in uno dato settore ne prende la guida.

The full text of the EuroMemorandum draws on discussions and papers presented at the 18th Workshop on Alternative Economic Policy in Europe, organised by the EuroMemo Group, from 28-30 September 2012 in Poznan, Poland. If you wish to receive the full text of the **EuroMemorandum 2013**

***The deepening crisis in the European Union:  
The need for a fundamental change***

please send an email to [info@euromemo.eu](mailto:info@euromemo.eu).

For more information on the EuroMemo Group, please contact us or look up our website at:

**[www.euromemo.eu](http://www.euromemo.eu)**