

LA CRISI, IL CONTESTO INTERNAZIONALE, L'EUROPA E LE POLITICHE PER CAMBIARE

Ce lo chiede l'Europa?

Se il rapporto di Sbilanciamoci! si focalizza sulla Legge di Stabilità, è necessario, come negli scorsi anni, fare almeno una breve panoramica sulle decisioni e la visione portate avanti dalle autorità europee. Se il “ce lo chiede l'Europa” non può essere considerato l'alibi per giustificare e far passare qualsiasi riforma o normativa – per quanto iniqua – sul piano nazionale, è innegabile che le politiche intraprese a Bruxelles e Francoforte abbiano un peso sempre maggiore sui singoli Stati.

L'ultimo anno conferma come si tratti di politiche con poche luci e molte ombre, che si parli di economia, diritti, ambiente, lavoro o altro. Da un lato si alzano muri di filo spinato nel tentativo di respingere i migranti in fuga da diseguaglianze e conflitti, dall'altro l'unico obiettivo in materia economica sembra quello di esportare sempre di più, a qualsiasi costo. Strada libera per capitali e merci, controlli e sottrazione di diritti per gli esseri umani. Una paradossale Unione Europea, lontanissima dall'ideale su cui è stata costruita e caratterizzata da crescenti tensioni, tanto sociali quanto economiche.

Finanza

Austerità per Stati e cittadini che continuano a subire la crisi, liquidità illimitata e normative a favore della finanza privata che l'ha provocata. Con uno slogan, questa continua a essere la visione delle istituzioni europee in materia economica e finanziaria. Malgrado risultati disastrosi dal punto di vista sociale e delle diseguaglianze, e a dire poco insufficienti anche da quello macroeconomico, tale visione sembrerebbe non solo da confermare ma addirittura da rafforzare nel prossimo futuro.

È quanto emerge dalla lettura del documento “Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa”, conosciuto anche come Documento dei 5 Presidenti in quanto presentato a giugno 2015 da Juncker per la Commissione Europea in stretta collaborazione con Tusk (Consiglio Europeo), Dijsselbloem (Eurogruppo), Draghi (Banca Centrale Europea) e Schulz (Parlamento Europeo). Il testo, che dovrebbe quindi riassumere le proposte di tutte le istituzioni europee, sembra porsi l'obietti-

vo da un lato di espandere ulteriormente e dall'altro di rendere permanente e istituzionalizzare delle scelte ben determinate in ambito economico e finanziario: la competitività come valore in sé, non il benessere dei cittadini ma la potenza commerciale come obiettivo delle politiche, sacrificando diritti sociali, ambientali e del lavoro pur di vincere una gara globale a chi esporta di più.

Per rendersene conto, basta leggere il capitolo del Documento dei 5 Presidenti su "convergenza, prosperità e coesione sociale". In quattro pagine di testo in tutto compare diciassette volte la parola "competitività" (17!), mentre non viene mai utilizzata la parola "diritti". Uno dei punti centrali riguarda la creazione in ogni paese europeo di una autorità per la competitività, il cui parere dovrebbe poi essere considerato dalle parti sociali in sede di contrattazione.

La novità più rilevante riguarda però l'unione dei mercati dei capitali, la Capital Markets Union (Cmu), una "priorità" secondo i cinque presidenti. Una prima bozza della Cmu è stata pubblicata a ottobre dalla Commissione. Al di là dei soliti richiami di facciata sul finanziamento alle piccole e medie imprese o all'occupazione, i contenuti sono a dir poco preoccupanti. La ricetta per la crescita prevede una maggiore finanziarizzazione dell'economia; espandere il sistema bancario ombra; rilanciare le cartolarizzazioni; abbattere gli ultimi controlli sui movimenti di capitale. Il principio di fondo è che se la ripresa stenta, mancano gli investimenti, le banche non prestano abbastanza e le piccole imprese non hanno accesso al credito, le cause non vanno ricercate nei disastri della finanza e in anni di austerità, ma nella necessità di rafforzare ed espandere ulteriormente proprio i mercati finanziari.

Espandere i canali alternativi a quello bancario, favorendo il sistema bancario ombra (o *shadow banking system*) che non deve sottostare alle regole che riguardano le banche: lo stesso sistema finito sotto accusa come uno dei principali responsabili della crisi. Rilanciare le cartolarizzazioni che permettono alle banche di rivendere sui mercati i crediti erogati, moltiplicandoli all'infinito ed eludendo le normative prudenziali: esattamente le operazioni che soltanto pochi anni fa hanno consentito di erogare i mutui *subprime*. Ancora, nella Cmu si propone l'abbattimento degli ultimi controlli sui movimenti di capitale: capitali sempre più fuori controllo in un'Unione Europea dove leggi e fisco si fermano alle frontiere nazionali.

Ancora peggio, nel momento in cui non si può nemmeno parlare di trasferimenti fiscali, come colmare il divario tra nazioni e regioni europee? Semplice, abbattiamo ogni controllo e "naturalmente" i capitali andranno dalle zone più ricche verso quelle più povere, dai cittadini e dai fondi pensione dei paesi forti verso la periferia. Con

la Cmu si esaspera lo stesso principio che ha portato le banche tedesche e francesi a inondare di soldi la Grecia per anni, salvo lasciarla sull'orlo del baratro con lo scoppio della crisi. Viene delegato alla finanza privata l'intero progetto di integrazione europea.

Questo è vero a maggior ragione considerando come, se la finanza privata allarga ulteriormente i propri compiti e il proprio ruolo nella società, per la finanza pubblica il cuore del documento dei cinque Presidenti chiede un ancora maggiore controllo dei bilanci statali, istituendo un "Comitato europeo per le finanze pubbliche" con il compito di valutare a livello europeo la performance dei bilanci. A fronte di questa ulteriore camicia di forza per la finanza pubblica, si prevede una "funzione di stabilizzazione della zona euro". Chi pensasse che per lo meno si voglia finalmente imboccare la strada di un qualche trasferimento fiscale per ridurre le disuguaglianze su scala europea verrebbe però subito deluso. Nel documento si specifica da subito che tale funzione "non dovrebbe comportare trasferimenti permanenti tra paesi o trasferimenti in un'unica direzione" e "non dovrebbe neppure essere concepita come strumento di perequazione dei redditi tra gli Stati membri".

L'intero documento si fonda su assiomi che si sono rivelati fallimentari alla prova dei fatti: la finanza pubblica è il problema e l'obiettivo principale è tenere sotto controllo i bilanci statali, mentre la finanza privata è la soluzione ed è necessario rafforzarne ulteriormente il ruolo, fino a delegarle lo stesso progetto di "unione" europea.

È necessario quanto urgente un completo cambio di rotta. Di fronte a una finanza ipertrofica, instabile e autoreferenziale, il dibattito attuale dovrebbe ruotare intorno a come ridurre il gigantesco casinò e contestualmente riportare almeno una parte della liquidità fine a se stessa verso l'economia "reale", verso il finanziamento di imprese e famiglie, verso investimenti produttivi. Farlo significherebbe applicare finalmente una tassa sulle transazioni finanziarie, separare le banche commerciali e di investimento e via scorrendo. Temi su cui nel migliore dei casi si va avanti con il freno a mano tirato. Ma è una questione di volontà politica, non di difficoltà tecnica. Allargando ancora lo sguardo, cambiare strada per l'Europa significa abbandonare le disastrose politiche di austerità, pensare a un piano di investimenti per creare occupazione e per la riconversione ecologica dell'economia, la ricerca, la mobilità sostenibile, il welfare. Investimenti di lungo periodo che avrebbero quindi bisogno di "capitali pazienti". Difficile pensare che tali capitali possano arrivare da una finanza privata che ragiona in millesimi di secondo. Difficile anche che arrivino da una finanza pubblica strangolata da austerità, tagli e sacrifici. Persino il piano di investi-

menti noto come “piano Juncker” e pomposamente presentato l’anno scorso come un “nuovo piano Marshall per l’Europa” si riduce a poche decine di miliardi versati dal pubblico, mentre la gran parte delle risorse dovrebbero arrivare dai privati. Privati che inevitabilmente pretenderanno di orientare tali investimenti alla ricerca del massimo profitto nel minore tempo possibile, non certo guardando le necessità sociali, ambientali ed economiche di lungo periodo.

Non si tratta quindi unicamente di rivedere le attuali politiche economiche, ma ancora prima di un cambio di visione e culturale. Un percorso molto difficile, alla luce del pensiero unico che guida le istituzioni europee e del rapporto di forza tra tecnocrazia e democrazia, come ha purtroppo evidenziato il caso greco. Nello stesso tempo, l’unico percorso possibile per salvare l’Europa dal vicolo cieco nel quale essa stessa si è infilata.

LE RAGIONI DEL “NO” AL TTIP

“Al fine di fare fronte alle spese per la costituzione e il funzionamento dei collegi arbitrali internazionali inseriti nelle clausole di arbitrato internazionale dei Trattati sottoscritti dallo Stato italiano o, per esso, dall’Unione Europea, a decorrere dall’esercizio finanziario 2016, all’interno dello stato di previsione del ministero dell’Economia e delle Finanze, è istituito un apposito fondo speciale denominato ‘Fondo per le spese di costituzione e funzionamento dei collegi arbitrali internazionali’. A tal fine è autorizzata la spesa di XX milioni di euro per l’anno 2016”. Nella prima bozza della Legge di Stabilità 2016 era apparso un Articolo 57, non inserito nel testo bollinato inviato all’esame del Parlamento, in cui, in un quadro economico non brillante come quello nazionale, si appostava un non meglio precisato quantitativo di milioni di euro da destinare al finanziamento degli arbitrati internazionali contenuti nei trattati commerciali cui l’Italia o l’Unione Europea partecipano.

Poco importa se, ad esempio, rispetto all’Investor to State Dispute Settlement (Isds), cioè l’arbitrato a difesa dei diritti degli investitori su quelli degli Stati e dei loro cittadini inserito nel Trattato transatlantico di liberalizzazione tra gli scambi e gli investimenti tra Stati Uniti e Unione Europea (Ttip) ancora in discussione, abbiano avuto a che ridire il 98% delle realtà che hanno partecipato alla Consultazione in merito aperta dalla Commissione Europea¹. Poco importa se, sotto queste pressioni la Commissione stessa ha proposto delle modifiche all’Isds, solo di facciata, pur di convincere opinione pubblica e legislatori che non c’era nulla da temere. Poco importa se Alfred De Zayas, *rapporteur* Onu per i diritti umani, ha presentato all’Assemblea delle Nazioni Unite di settembre 2015 il suo quarto rapporto sulla promozione di un ordine internazionale equo e democratico, in cui sostiene l’abolizione dell’Isds e chiede una moratoria su tutti i negoziati per accordi di libero scambio, Ttip compreso, perché il commercio, secondo de Zayas, “deve essere plasmato in modo da ‘funzionare per i diritti umani e lo sviluppo, e non contro di essi’”². Poco importa se, nella bozza del capitolo del Ttip sul cosiddetto Sviluppo sostenibile, strappato dalla sua segretezza dalle Campagne Stop Ttip europee, mancano del tutto delle modalità vincolanti con cui le parti si impegnano ad assicurare il rispetto degli obiettivi sulla biodiversità, i prodotti chimici, la pesca intensiva e il commercio illegale di animali selvatici.

¹ Cfr.: <http://stop-ttip-italia.net/2015/05/07/larbitrato-isds-nel-ttip-la-proposta-di-riforma-e-fumo-negli-occhi/>

² Cfr.: <http://stop-ttip-italia.net/2015/10/27/onu-esperto-isds-contro-diritti-umani-stop-ttip-333/>

Stesso discorso per la dignità del lavoro. Sebbene vi siano promesse di tenere questo aspetto in alta considerazione, brillano per la loro assenza tutte le espressioni indispensabili a tradurle in pratica: le convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (Ilo), che hanno fissato gli standard fondamentali di protezione dei lavoratori, non vengono ritenute indispensabile premessa ai negoziati per il Ttip. Eppure gli Stati Uniti non aderiscono a cinque di queste otto carte internazionali. Il Governo italiano, nonostante tutte queste evidenze che chiariscono la potenziale pericolosità dell'approvazione del Ttip rispetto ai diritti umani, sociali e ambientali, continua a esserne un fan sfegatato al punto da provare ad investire "XX" milioni di euro sulla parte più discutibile della sua attuazione. L'opposizione al Trattato cresce in tutta Europa e la Campagna Stop Ttip Italia (www.stop-ttip-italia.net), sostenuta anche da Sbilanciamoci!, continuerà a difendere strenuamente le ragioni del "no" che ne hanno ostacolato l'approvazione fino ad oggi con una serrata azione di controinformazione, analisi e pressione politica.

Migranti

Nel 2014 i migranti forzati (sfollati interni, richiedenti asilo e rifugiati) hanno raggiunto per la prima volta nel mondo i 60 milioni (Unhcr), quasi un quarto dei 231 milioni di migranti giunti per il 41,3% nei paesi del Sud del mondo e per il 58,7% nei paesi del Nord, tra questi il 22% nei 28 paesi europei. Le diseguaglianze crescenti sono la principale spinta alle migrazioni in un mondo in cui il 48% della ricchezza globale è concentrato nelle mani dell'1% della popolazione. Ma è soprattutto la degenerazione delle crisi internazionali e dei conflitti interni ad alcuni paesi all'origine della vera e propria crisi umanitaria che l'Europa si è trovata ad affrontare nel 2014 e nel corso del 2015.

Più di 700mila persone nei primi dieci mesi del 2015 hanno cercato rifugio in Europa via mare, per lo più provenienti dalla Siria, dall'Afghanistan, dall'Iraq, dall'Eritrea, dal Pakistan, dalla Nigeria e dalla Somalia (dati Unhcr). In più di 3.300 non ci sono riuscite perdendo la vita in mare, anche in bracci di mare di pochi chilometri, come quello che separa la Turchia dalle isole greche più vicine.

A queste si aggiungono le migliaia di persone che sulla "nuova" rotta dell'Est hanno incontrato nuovi muri, recinti di filo spinato e un'Unione Europea ancora una volta debole, miope, divisa. La frattura che ha caratterizzato sin dalle origini il processo di costruzione comunitario tra i paesi che ospitano le frontiere esterne e i paesi del Centro e del Nord, dotati di sistemi di welfare e di accoglienza più efficienti, è divenuta proprio negli ultimi mesi più profonda.

Il conflitto che ha attraversato la discussione della "Agenda europea sulla migrazione" presentata dalla Commissione; il paradossale rifiuto da parte di alcuni paesi

dell'Est (Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca) di partecipare al programma di reinsediamento e ricollocazione dei richiedenti asilo, l'accento (di nuovo) posto nell'Agenda e nelle Conclusioni dei Consigli Europei di settembre e ottobre 2015 sulla sorveglianza dei mari e delle frontiere, sull'identificazione "selettiva" dei richiedenti asilo e dei migranti economici e sul rafforzamento dei programmi di rimpatrio forzato di questi ultimi, ne sono una testimonianza evidente.

L'Europa ha sapientemente ignorato il tema dell'ingresso dei migranti sul suo territorio: si è discusso per mesi su come "distribuire", alla stregua di pacchi postali, alcune migliaia di persone già giunte sul territorio comunitario: nulla si è detto e fatto per evitare che donne, uomini e bambini non debbano rischiare la propria vita per raggiungerla.

Le priorità sono altre.

1. Garantire il diritto di arrivare sani e salvi. Si potrebbe fare con l'apertura immediata di corridoi umanitari coinvolgendo le organizzazioni internazionali e cercando un accordo con alcuni paesi di transito, ad esempio con la Turchia e con il Libano.

2. La sospensione e riforma del Regolamento Dublino III. La momentanea e purtroppo effimera sospensione unilaterale del Regolamento Dublino III da parte della Germania dimostra che, in presenza di una *precisa volontà politica*, gli Stati membri possono disapplicarlo. Ma, soprattutto, conferma l'urgenza di intervenire politicamente a sostegno della cancellazione dell'obbligo di presentare domanda di asilo nel primo paese europeo di arrivo. È questo uno dei principali fattori che provoca la divisione dell'Europa in due parti contrapponendo i paesi che ospitano le frontiere esterne a quelli del Centro e del Nord Europa, meta finale di gran parte dei rifugiati perché dotati di sistemi di welfare e di accoglienza più forti e più efficienti.

3. L'avvio di una politica comune europea che faciliti l'ingresso regolare dei migranti economici. La costruzione di un sistema europeo di asilo, prioritaria in questa fase, non dovrebbe lasciare in secondo piano l'esigenza di una politica comune volta a facilitare l'ingresso "legale" nell'Unione Europea per motivi di lavoro e di ricerca di lavoro, anche per rispondere al rapido invecchiamento della sua popolazione.

Il tema che l'Europa dovrebbe affrontare oggi non è quello della scelta tra le politiche del rifiuto e quelle dell'accoglienza e dell'inclusione, ma quello della *qualità* di queste ultime. Sarà questa a determinare l'esito positivo o negativo del progetto migratorio delle migliaia di donne, uomini e bambini che *giungeranno comunque* nel continente europeo e, dunque, anche l'"impatto" che la loro presenza comporterà sui sistemi economici, di welfare e sulla finanza pubblica degli Stati membri.

Grecia *versus* Europa

Quella che sta attraversando l'Europa non è solo una crisi economica. È una crisi politica, istituzionale, costituzionale, di civiltà. Le politiche di austerità sono solo un aspetto di un disegno più ampio finalizzato a ristrutturare le economie e le società europee in una chiave ancor più radicalmente neoliberista di quella esistente: “una distruzione creatrice – ha scritto Alberto Burgio – finalizzata alla sostituzione del modello sociale postbellico (il capitalismo democratico incentrato sul welfare pubblico e sulla riduzione delle sperequazioni in un’ottica inclusiva) con un modello oligarchico (postdemocratico) affidato alla ‘giustizia dei mercati globali’ e caratterizzato dal binomio povertà pubblica-ricchezza privata”³. La “trattativa” Grecia-Unione Europea appare emblematica. Al netto della sproporzione di forze in campo – da un lato del tavolo alcuni dei governi e delle istituzioni più potenti del mondo; dall’altro il governo di un paese “periferico” ed economicamente marginale, devastato dall’austerità e in piena depressione economica –, la violenza con cui hanno reagito le autorità europee alla vittoria di Syriza, “colpevole” di aver osato mettere in discussione, in un colpo solo, sia la logica economica delle politiche di austerità che la logica politico-istituzionale della post-democrazia europea, ha lasciato tutti esterrefatti (a partire dai greci stessi). A ben vedere, anche parlare di “trattativa” appare fuori luogo; da quando è salito in carica per la prima volta, a fine gennaio 2015, il governo di Alexis Tsipras è stato oggetto di una vera e propria guerra economica che ha coinvolto tutte le istituzioni del potere europeo, dalla Bce, che ha impiegato una strategia di asfissia finanziaria nei confronti della Grecia finalizzata a destabilizzare il sistema bancario ellenico e a mettere pressione al nuovo governo; all'Eurogruppo, istituzione che non risponde a nessuno, non è codificata per legge, non fornisce verbali delle sue riunioni e agisce in maniera del tutto riservata, e nonostante questo si arroga il diritto di decidere il destino di intere nazioni, per giunta “in nome dell'Europa”; al governo tedesco, che nella vicenda greca ha gettato definitivamente la maschera, dimostrando di agire in base a imperativi egemonici e neocoloniali che rimandano ai periodi più bui della storia europea. Ci si sorprende forse che alla luce di ciò – e della completa solitudine in cui il governo ed il popolo greco si sono ritrovati ad ingaggiare la loro battaglia – Tsipras abbia dovuto, volente o nolente, piegarsi ai diktat della troika? Eppure la piccola, debole e ricattabile Grecia ha aperto delle

³ Cfr. “La rivoluzione passiva delle leadership europee”, *il manifesto*, 10 marzo 2015, <http://ilmanifesto.info/la-rivoluzione-passiva-delle-leadership-europee/>

contraddizioni significative nel campo avversario, per certi versi avviando un ciclo nuovo: l'ordine stabilito è in movimento, e rimane aperta la possibilità di una profonda trasformazione politica che ponga fine all'austerità e aumenti la democratizzazione della nostra vita economica, politica e sociale (basta guardare a quello che è successo nelle primarie del Labour, in Scozia, nelle città spagnole o in Portogallo). C'è da chiedersi quanto potrebbe cambiare la situazione se arrivassero al governo di paesi importanti forze che abbiano anche solo una frazione della determinazione dimostrata da Tsipras. Tenendo a mente che quello che le forze progressiste possono ottenere nelle attuali circostanze è l'apertura di un percorso, non un rapido ribaltamento delle politiche europee, impossibile da immaginare dati i rapporti di forza, le sconfitte storiche accumulate dalla sinistra, la resilienza dell'ideologia e della pratica neoliberiste.

Fisco

Lo scorso 4 novembre la stampa ha riportato un appello di economisti e politici, fra i quali Romano Prodi, Thomas Piketty, Jean-Paul Fitoussi, Sergio Cofferati, Gianni Pittella che lamentavano come, a ormai un anno dallo scandalo degli accordi segreti (*tax rulings*) firmati da molte multinazionali con il Governo del Lussemburgo ai fini di avere una tassazione iperagevolata, ad esempio un'aliquota pari all'1% sui profitti, l'Unione Europea non abbia ancora affrontato realmente il problema.

In effetti, se qualcosa in merito alla vera e propria evasione fiscale (soprattutto a livello individuale) è stato fatto mediante l'abbattimento del segreto bancario, per quanto riguarda la tassazione delle grandi corporation e delle imprese che possono permettersi un minimo di strutturazione internazionale, sembra che nei paesi europei continui a dominare la distruttiva concorrenza fiscale al ribasso, e che le lobby degli elusori siano di gran lunga più efficaci delle petizioni di principio per la collaborazione fiscale a volte fatte proprie dalla Commissione e dagli stessi Stati membri. Non a caso, lo stesso Presidente del Consiglio italiano, nel presentare la misura per la riduzione dell'Ires di tre punti inserita nel Ddl di Stabilità 2016, ha richiamato la volontà di partecipare a questa competizione al ribasso delle aliquote.

Di fatto, nel 2015 la maggiore industria nazionale ha spostato all'estero la sede (anche quella fiscale), senza colpo ferire. A più di un anno dallo scandalo dei *tax rulings* lussemburghesi, nessuna incisiva strategia è stata concordata a livello euro-

peo, nemmeno la norma base che vorrebbe che le multinazionali rendessero pubblica una rendicontazione dei loro flussi di affari paese per paese. Anche il problema della tassazione delle multinazionali informatiche e della rete, che operano in una sorta di limbo esentasse grazie alla smaterializzazione del prodotto o, come Amazon, alla possibilità di scegliersi uno qualunque dei paesi nei quali opera come sede fiscale complessiva, sembra in stallo, malgrado da più di un anno i saggi incaricati dall'Unione Europea di redigere un rapporto sulla tassazione dell'economia digitale abbiano completato il proprio lavoro. Senza contare che, allontanatasi la crisi finanziaria, paesi e Commissione hanno prontamente riposto nel dimenticatoio la prospettiva di una Tobin Tax europea.

In sostanza, malgrado alcune belle e condivisibili dichiarazioni e alcuni lavori tecnici anche di estremo pregio che hanno permesso di focalizzare il fenomeno elusivo e le sue sfaccettature, anche a livello fiscale sembra dominare un'Europa prona ai poteri forti. Anche la competizione fiscale, come le regole di bilancio, viene soprattutto utilizzata come strumento per scaricare su lavoratori e famiglie costi e oneri, senza capire che dall'inerzia corrente non può che derivare l'ulteriore delegittimazione dell'istituzione europea agli occhi dei cittadini europei; e senza contare che una competizione fiscale quale si realizza nell'Unione Europea costituisce la negazione stessa del principio chiave dell'Unione, ovvero il perseguimento di una reale libera concorrenza.

Politiche industriali e mercato del lavoro

La crisi economica esplosa nel 2008 ha contribuito a riportare la politica industriale al centro del dibattito europeo⁴. Questo è avvenuto dopo un lungo periodo di marginalizzazione di tale strumento di politica economica, marginalizzazione operata in nome di un complessivo restringimento degli spazi per l'intervento dell'operatore pubblico nell'economia. Tra le principali criticità che hanno indotto a una rinnovata attenzione nei confronti della politica industriale è possibile identificare le seguenti: (i) la debole crescita della produttività e del Pil europeo; (ii) il fallimento della promessa "convergenza" tra le economie europee che hanno altresì visto allargarsi la

⁴ Un approfondimento dettagliato circa le diverse proposte di politica industriale per l'Europa è contenuto nel numero speciale della rivista *Intereconomics. Journal of European economic policy* (vol. 50, n. 3, 2015). Cfr., in particolare, Mazzucato, M., Cimoli, M., Dosi, G., Stiglitz, J., Landesmann, M., Pianta, M., Walz, R., Page, T., "Which Industrial Policy Does Europe Need?", *ivi*, pp. 120-155.

forbice fra il centro, imperniato attorno alla Germania, e la periferia, popolata dalla gran parte dei paesi dell'area mediterranea; (iii) il protrarsi di una dinamica di profonda contrazione dei livelli occupazionali che – specialmente nella periferia – sta coincidendo con un deperimento della qualità della forza lavoro e, dunque, con un generale impoverimento della struttura produttiva; (iv) un processo di divergenza nelle dimensioni e nella qualità del settore manifatturiero che, sempre nelle aree periferiche, sta assumendo le sembianze di un restringimento – e di un arretramento tecnologico – della base produttiva⁵.

La ratio della politica industriale può sintetizzarsi come segue. Parafrasando la definizione fornita da Pack e Saggi, la politica industriale è costituita da tutto l'insieme delle misure messe in campo dall'operatore pubblico allo scopo di orientare la struttura produttiva verso settori caratterizzati da prospettive di crescita – sia economica che tecnologica – relativamente superiori rispetto al resto dell'economia⁶. Si tratta, quindi, di quegli interventi di natura “selettiva” che hanno vissuto, in particolare in Europa nel corso del decennio precedente la crisi, un abbandono a favore di misure di carattere “orizzontale” quali sussidi e facilitazioni fiscali a vantaggio di specifici settori o imprese rispondenti a una logica di primazia del mercato (e delle sue capacità allocative e di selezione) sullo Stato⁷.

In un tale contesto di crisi e di divergenza tra le economie europee, tuttavia, le istituzioni comunitarie e la gran parte degli Stati membri hanno tentato di affiancare alle riforme strutturali perennemente in cima alle agende dei *policy makers*, piani di politica industriale tesi ad aggredire le criticità elencate in precedenza.

Il programma Europa 2020 ha come obiettivo quello di promuovere la realizzazione di un'economia europea innovativa, sostenibile ed inclusiva. All'interno di tale programma, sia le politiche industriali che quelle occupazionali sembrerebbero assumere rilevanza⁸. L'obiettivo dichiarato è quello di incrementare il peso del settore manifatturiero – dal 16% al 20% del Pil – entro il 2020. Tra le politiche industriali contenute nel programma emerge la *flagship initiative* “An industrial policy for the globalisation era”. L'iniziativa riconosce l'importanza e la necessità dell'intervento

⁵ Per una discussione più approfondita in merito, cfr. Simonazzi, A., Ginzburg, A., Nocella, G., “Economic relations between Germany and southern Europe”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 37, n. 3, 2013, pp. 653-675.

⁶ Cfr. Pack, H., Saggi, K., “Is there a case for industrial policy? A critical survey”, *World Bank Research Observer*, vol. 21, n. 2, pp. 267-297, Fall 2006, doi: 10.1093/wbro/lk001.

⁷ Cfr. Landesmann, M., Leitner, S., Stehrer, R., “Competitiveness of the European Economy”, wiiw Research Reports 401, The Vienna Institute for International Economic Studies, 2015, <http://wiiw.ac.at/competitiveness-of-the-european-economy-dlp-3629.pdf>

⁸ Cfr. European Commission, *A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Bruxelles: COM(2010) 2020 final, 2010.

pubblico a favore delle industrie colpite dalla crisi. L'approccio proposto dalla Commissione sembrerebbe però privilegiare ancora interventi di carattere "orizzontale" tesi a creare l'ambiente all'interno del quale l'autonomo agire delle forze di mercato dovrebbe produrre, da sé, un cambiamento strutturale virtuoso. All'interno di tale quadro, il pilastro "Innovation Union" si propone di creare un contesto favorevole all'innovazione in grado di stimolare nuove idee per innovazioni di prodotto capaci di favorire la crescita del Pil e dell'occupazione.

Il piano comunitario più rilevante dal punto di vista della selettività degli interventi – piano basato su uno stimolo agli investimenti e sulla selezione diretta degli stessi da parte del neo-costituito Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici – è il cosiddetto "Piano Juncker"⁹. Quest'ultimo sconta, tuttavia, un forte sbilanciamento verso la "leva finanziaria" quale strumento di finanziamento privilegiato. Ipotizzando la possibilità di attivare una leva finanziaria connotata da un rapporto di 1 a 15 – ovvero, la possibilità di attirare, dal sistema finanziario privato, un ammontare di risorse quindici volte superiore a quelle pubbliche inizialmente stanziare, o poste come garanzia. L'eccessivo ottimismo di tali previsioni è stato da più parti sottolineato mettendo in discussione la reale capacità del Piano Juncker di realizzare l'intero spettro di interventi preconizzato¹⁰.

Oltre alla mancata, o molto tenue, previsione di interventi pubblici di carattere selettivo, dunque, è riscontrabile una discrasia fra gli obiettivi dichiarati e le risorse effettivamente attribuite dall'Unione Europea a piani e programmi di politica industriale. Il progetto di bilancio europeo 2014-2020 in materia di politica industriale ha, infatti, risentito delle politiche di austerità adottate dai paesi dell'area euro nel quadro di politiche fiscali restrittive. L'inadeguatezza nella dimensione delle risorse disponibili, la limitata previsione di interventi pubblici di natura prettamente selettiva e l'assenza di meccanismi che prevedano un orientamento privilegiato delle risorse verso la periferia non sembrerebbe quindi consentire l'inversione dei processi di divergenza e indebolimento della struttura produttiva attualmente in atto¹¹.

Una politica industriale efficace, inoltre, non può prescindere da un intervento a sostegno della domanda in grado di creare un potenziale mercato per i prodotti del-

⁹ European Commission, *The European Fund for Strategic Investment: Questions and Answers*, Strasbourg, 13 January 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-3223_en.htm

¹⁰ Cfr. Myant, M., *The European Commission's investment plan: a critical appraisal and some alternatives*, Bruxelles: European Trade Union Institute (ETUI) 2015.

¹¹ Cfr. Cirillo, V., Guarascio, D., "Jobs and competitiveness in a polarized Europe", *Intereconomics. Journal of European economic policy*, vol. 50, n. 3, 2015, pp. 156-160.

l'innovazione¹². Un sostegno di questo tipo, tuttavia, è impedito – o fortemente limitato – dalla perdurante austerità fiscale e dalla volontà di fondare la crescita economica degli stati membri sulle esportazioni e la competitività esterna. La persistente ricerca di competitività attraverso la riduzione dei costi è andata di pari passo con la crescita della disoccupazione nella periferia (21,8% al 2013, valore medio per Italia, Spagna e Grecia. Fonte: Unece) – in particolare di quella giovanile (37,3% al 2013, valore medio per Italia, Spagna e Grecia. Fonte: Unece) – suggerendo un legame tra politiche deflative, dinamica occupazionale e processo di indebolimento della struttura produttiva. I recenti interventi di liberalizzazione del mercato del lavoro (le leggi 183/2014 in Italia, 3/2012 in Spagna, 3899/2010 in Grecia e 3/2012 in Portogallo) – che hanno avuto un'accelerazione dall'esplosione della crisi in poi – sembrano infatti aver stimolato l'adozione di strategie competitive basate sulla riduzione dei costi. Strategie che hanno incoraggiato la distruzione di posti di lavoro ed impoverito la già debole dinamica tecnologica nella periferia dell'Unione Europea¹³.

Una politica industriale selettiva e di tipo *mission-oriented*, al contrario, risulta essere fondamentale per creare occupazione di qualità in termini di qualifiche professionali (*skill*), salari e dimensione contrattuale (riduzione della flessibilità). Uno schema di politica industriale, quindi, che potrebbe invertire la spirale perversa di bassa (o assente), crescita, indebolimento della struttura produttiva nella periferia, depauperamento del capitale umano e crescente divergenza tra le economie europee¹⁴. Da questo punto di vista, una struttura occupazionale più qualificata e stabile favorirebbe lo sviluppo di innovazioni. Da un lato, si offrirebbe un potenziale mercato di sbocco ai prodotti generati dalle attività innovative; dall'altro, si favorirebbe l'incremento cumulativo delle competenze e delle conoscenze facilitato dalla stabilità delle posizioni professionali.

Gli interventi di riforma del mercato del lavoro introdotti di recente – quali, ad esempio, il Jobs Act italiano – sembrano, tuttavia, andare in una direzione opposta a quella di una valorizzazione della struttura produttiva da ottenere tramite politiche industriali selettive associate a stabilizzazione e accrescimento delle competenze della forza lavoro esistente.

¹² Mario Pianta ha proposto un piano di politica industriale per invertire il processo di divergenza in atto in Europa. Tale proposta ha, tra i suoi elementi chiave, l'attivazione di domanda pubblica (per consumi ed investimenti) pari al 2% dell'intero Pil europeo per i prossimi dieci anni. Cfr. Pianta, M., "An industrial policy for Europe", *Seoul Journal of Economics*, vol. 27, n. 3, 2014, pp. 277-305.

¹³ Cfr. Cirillo, Guarascio, "Jobs and competitiveness in a polarized Europe", cit.

¹⁴ Cfr. Pianta, "An industrial policy for Europe", cit.

Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile

Il Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite del 25-27 settembre 2015, considerato come High Level Plenary Meeting dell'Assemblea generale Onu, ha approvato il documento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals), dal titolo "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development".

Questi obiettivi sono nel complesso diciassette, cioè: (1) porre fine alla povertà in tutte le sue forme; (2) azzerare la fame, realizzare la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere l'agricoltura sostenibile; (3) garantire le condizioni di salute e il benessere per tutti a tutte le età; (4) offrire un'educazione di qualità, inclusiva e paritaria e promuovere le opportunità di apprendimento durante la vita per tutti; (5) realizzare l'uguaglianza di genere e migliorare le condizioni di vita delle donne; (6) garantire la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e condizioni igieniche per tutti; (7) assicurare l'accesso all'energia pulita, affidabile e sostenibile per tutti; (8) promuovere una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, la piena e produttiva occupazione e un lavoro decoroso per tutti; (9) costruire infrastrutture resistenti, promuovere l'industrializzazione sostenibile e inclusiva e favorire l'innovazione; (10) ridurre le disuguaglianze entro i paesi e tra i paesi; (11) rendere le città e le comunità sicure, inclusive, resilienti e sostenibili; (12) garantire modelli di consumo e produzione sostenibili; (13) intraprendere azioni urgenti per combattere il cambiamento climatico e i suoi impatti; (14) salvaguardare gli oceani, i mari e le risorse marine per lo sviluppo sostenibile; (15) proteggere, ripristinare e promuovere l'uso sostenibile degli ecosistemi terrestri, la gestione sostenibile delle foreste, combattere la desertificazione, fermare e invertire il degrado del territorio e arrestare la perdita della biodiversità; (16) promuovere società pacifiche e inclusive per lo sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia, realizzare istituzioni effettive, responsabili e inclusive a tutti i livelli; (17) rinforzare i mezzi di implementazione e rivitalizzare una Partnership Globale per lo sviluppo sostenibile.

Questa Agenda 2030 e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile indicati sostituiscono di fatto gli otto Obiettivi di sviluppo del millennio (Millennium Development Goals) che le Nazioni Unite hanno approvato nel Millennium Summit (come sempre un segmento plenario high level dell'Assemblea generale Onu) del 2000, e che sono scaduti appunto nel 2015. Sin dalla Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo

Sostenibile, tenutasi nel giugno del 2012 a Rio de Janeiro, nel documento conclusivo della Conferenza stessa, intitolato "The Future We Want", i paragrafi dal 245 al 251 trattano specificatamente dell'elaborazione e dell'approvazione da parte dei paesi di tutto il mondo degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (<http://sustainabledevelopment.un.org>) che costituiscono appunto l'agenda per lo sviluppo globale per i prossimi 15 anni fino al 2030.

A fronte del fallimento della reale integrazione delle politiche ambientali, economiche e sociali declamato in tutti i documenti delle Nazioni Unite scaturiti dalle grandi conferenze internazionali sin qui realizzate, a partire dall'Earth Summit del 1992 tenutosi a Rio de Janeiro (UN Conference on Environment and Development, Unced), il grande tema che è stato all'ordine del giorno della preparazione degli Obiettivi di sviluppo del millennio è stato proprio quello di raggiungere un'agenda politica che non disgiunga tematiche dello sviluppo sociale ed economico da quelle ambientali, a dimostrazione di quanto ormai sia acquisita la considerazione che la salute e la vitalità dei sistemi naturali costituisce la base per il benessere e lo sviluppo sociale umano.

Il dibattito che è scaturito dall'approfondimento mirato a indicare gli Obiettivi di sviluppo sostenibile del millennio è stato certamente interessante e anche molto utile per quanto riguarda gli impegni che la comunità internazionale dovrà affrontare per rendere operativo, al più presto, il concetto di sostenibilità dei nostri modelli di sviluppo sociale ed economico. Inoltre è servito molto a discutere e ampliare la necessità di avere indicatori differenti da quelli canonici di stampo economico, che sono ritenuti centrali per definire il livello di ricchezza e benessere di un paese come il Pil.

È evidente che durante la fase negoziale e dopo l'approvazione dell'Agenda 2030 sono state fatte anche critiche motivate a fronte delle significative richieste espresse da più parti (società civile, ong, mondo scientifico, eccetera) per giungere a Obiettivi di sviluppo sostenibile ambiziosi, sfidanti, concreti, monitorabili, dimostrabili, realmente integrati, che dessero cioè il segno tangibile e concreto di una vera inversione di rotta della politica e dell'economia a fronte della drammatica situazione ambientale e sociale in cui le nostre società si trovano da tempo e che richiede risposte urgenti e innovative.

Ma va anche detto che l'Agenda 2030, pur con i suoi limiti, oggi è una realtà e, in qualche modo riesce a indicare elementi significativi e importanti, spacchettati in diciassette Obiettivi di sviluppo sostenibile ciascuno con una serie di target che si

rifanno a indicatori. Tutti i paesi del mondo dovranno dare risposte concrete alle richieste dell'Agenda 2030 e si apre così un fronte di forte impegno da parte delle organizzazioni non governative e della società civile per spingere su questa strada la politica, l'economia, le istituzioni, il mondo delle imprese ed ottenere risultati tangibili. Il tempo non gioca a nostro favore. Siamo tutti chiamati a raccogliere la sfida e a dare il proprio contributo.

LA CONFERENZA DI PARIGI SUI MUTAMENTI CLIMATICI

I leader mondiali, nella conferenza delle Nazioni Unite sui mutamenti climatici (COP21) di Parigi, in programma dal 30 novembre al 15 dicembre 2015, dovranno definire un accordo globale, equo e legalmente vincolante, per limitare l'aumento della temperatura ben al di sotto di 2°C. I cambiamenti climatici sono già in atto. In pericolo c'è la sicurezza di intere popolazioni, in ogni area del pianeta, costi economici, difficoltà crescenti nell'accesso all'acqua, riduzione della produzione agricola, aggravamento delle condizioni di povertà e nuove cause di conflitto e di fuga.

Questioni di giustizia climatica che dovranno essere affrontate operando sul versante della mitigazione, per diminuire fortemente le emissioni di gas serra, e su quello dell'adattamento, per contenere i danni e l'impatto sulle popolazioni, a partire da quelle più povere. Le responsabilità sono comuni anche con i paesi poveri, devono però essere differenziate in rapporto al contributo storicamente dato alle emissioni di CO₂, nel pieno rispetto dei principi di equità e capacità.

Gli impegni di riduzione, che i governi responsabili di circa il 90% delle emissioni globali hanno annunciato in vista di Parigi, sono inadeguati a vincere la sfida. E i colloqui preliminari hanno visto un inasprimento del confronto tra paesi in via di sviluppo e paesi industrializzati. La disputa è sull'impegno finanziario di cui dovranno farsi carico i paesi ricchi per compensare i danni e le perdite economiche sofferte dalle comunità più vulnerabili. Impatti di cui non sono responsabili e che mettono a rischio la loro esistenza.

Parigi deve essere il luogo delle scelte forti e ambiziose e di espressione di una forte volontà politica per un irreversibile cambio di rotta del modello di sviluppo. L'obiettivo 100% rinnovabile al 2050 è perseguibile, non ci sono più barriere tecnologiche. Il primo passo dovrà essere l'eliminazione dei sussidi alle fonti fossili, stimati per il 2015 dal Fondo Monetario Internazionale in 5.300 miliardi di dollari¹⁵.

Sono risorse pubbliche utili per definire una roadmap di aiuti ai paesi poveri.

Parigi è anche il banco di prova della leadership europea nella lotta ai cambiamenti climatici. La posizione negoziale adottata dal Consiglio Ambiente è lacunosa. L'impegno a diminuire le emissioni interne del 40% al 2030 non è coerente con il contributo necessario per non superare la soglia dei 2°C. La decarbonizzazione dell'economia, per l'Europa e per tutti i suoi paesi membri, diventa una formidabile occasione per dare una prospettiva lungimirante alle politiche di sviluppo e occupazionali.

In vista di Parigi, in tutti i continenti si sono costituite coalizioni dal basso aperte alle organizzazioni della società civile, degli agricoltori, di solidarietà internazionale e di difesa dei

¹⁵ Cfr. Coady, D., Parry, I., Sears, L., Shang, B., *How Large Are Global Energy Subsidies?*, IMF Working Paper, WP/15/105, May 2015.

diritti umani, ambientaliste, confessionali, sindacali, movimenti sociali per sensibilizzare al massimo sulla lotta ai cambiamenti climatici.

Le imponenti manifestazioni popolari che si svolgeranno in molte capitali mondiali il 29 novembre, tra cui Roma, chiederanno ai grandi della terra di fare gli interessi dei popoli e non delle lobby, sottoscrivendo un accordo efficace e giusto. Una mobilitazione popolare e diffusa che sarà molto utile nel dopo Conferenza, nella nostra Europa e nella nostra Italia, per far rispettare gli impegni e realizzare diffusamente nei territori, nei luoghi di lavoro e di studio, nelle produzioni e negli stili di vita un'economia più giusta e libera dai fossili.