

"La riconquista. Perché abbiamo perso l'Europa e come possiamo riprendercela" di Francesco Saraceno

di Nicola Dimitri

01-11-2020

Recensione a: Francesco Saraceno, *La riconquista. Perché abbiamo perso l'Europa e come possiamo riprendercela*, LUISS University Press, Roma 2020, pp. 224, 16 euro (scheda libro)

Quasi tutti i Paesi del mondo, avanzati ed emergenti, per reagire tempestivamente alle conseguenze economiche dovute al violento imperversare della pandemia hanno dovuto mettere in campo, con estrema rapidità, misure idonee a sostenere i propri settori produttivi e il sottostante tessuto sociale. Da un lato, iniettando liquidità alle imprese e, dall'altro, imponendo il distanziamento interpersonale al fine di scongiurare l'aumento esponenziale di contagi e decessi.

In siffatto scenario, per certi versi inedito nell'era della globalizzazione, l'Europa non è certo rimasta a guardare. Al contrario, a differenza di quanto accaduto in occasione della crisi del 2008, le istituzioni aventi sede a Francoforte e Bruxelles hanno sin da subito provveduto, con un intervento senza precedenti, ad adottare strumenti utili per creare uno scudo protettivo in grado di proteggere le economie degli Stati membri - fiaccate dalla crisi - e i rispettivi mercati del lavoro[1].

E invero, come emerge dalla lettura di *La riconquista. Perché abbiamo perso l'Europa e come possiamo riprenderla* - l'ultimo libro di Francesco Saraceno, professore di macroeconomia internazionale ed europea a Sciences-Po e alla Luiss - benché sia innegabile che l'Europa abbia ricoperto un ruolo di primo piano nel sostenere gli Stati membri e fronteggiare la crisi, è del tutto evidente che un intervento di questo tipo, poiché meramente contingente e temporaneo, non è sufficiente. Non è sufficiente per rendere immune l'Unione da futuri shock economici né, tantomeno, per risolvere tutte quelle criticità e antiche fratture ormai cronicizzate all'interno dell'Eurozona. Fratture che hanno, nel tempo, rallentato il processo di integrazione europea e reso l'UE un gigante economico e burocratico, intrinsecamente votato al conflitto interno. Infatti, come osserva Saraceno, nemmeno di fronte ad un dramma umano ed economico pressoché simmetrico per tutti gli Stati e territori dell'Unione, come la pandemia, le polemiche e le tensioni presenti in Europa si sono placate. Anzi, per certi versi, queste tensioni si sono ripresentate con più vigore e - anche in quest'occasione - si è assistito alla contrapposizione tra i "frugali" del Nord e i "dissoluti" del Sud, «tra un'Europa delle regole e un'Europa delle politiche comuni».

Ciò considerato, spiega Saraceno, la pandemia è stata l'imprevedibile scintilla che ha messo l'Eurozona davanti all'evidenza, non più rimandabile, di avviare un virtuoso percorso di riforma della propria governance. Una riforma che conduca - finalmente - non solo ad una diversa gestione della moneta unica e ad una vera capacità di bilancio europea, ma anche al definitivo superamento di quello che, nel volume, viene definito «l'apologo dei peccatori fiscali».

La pandemia, ci avverte Saraceno, è l'occasione da non perdere per smettere di fissare il dito e finalmente guardare la luna: per tornare, dunque, a ridiscutere delle ragioni che, a partire dall'introduzione della moneta unica, hanno determinato un incessante accumularsi di squilibri socio-economici nel perimetro dell'Eurozona e, del pari, hanno affermato l'idea che l'unica strada percorribile per l'Europa (strada in verità rivelatasi fallimentare) sia quella di favorire la convergenza tramite la flessibilità di mercato.

E invero, ciò che sostiene Saraceno in *La riconquista*, è che: «lo sconvolgimento del coronavirus apre uno spiraglio per una riflessione più profonda sul ruolo di stato e mercato nel regolare

l'economia e sul fatto che l'Europa nelle sue politiche e istituzioni deve ispirarsi a un modello di integrazione più equilibrato. Guidata da una visione organica e condivisa, una vera volontà politica che sia capace di sfidare l'egemonia culturale dei sovranismi e dimostrare che un altro euro è possibile».

Ma in che modo è possibile invertire la rotta che ha condotto l'Eurozona - una delle economie più prospere del pianeta - a vivere in un costante stato di crisi? Dove reperire gli strumenti per ridurre gli squilibri che si sono accumulati a partire dall'introduzione della moneta unica, dimostrando che «un altro euro è possibile»?

Saraceno, in un abile lavoro di ricamo a ritroso, sin dai primi capitoli del volume, non solo - senza mai perdere il filo - riesce a risalire al bandolo della matassa offrendo al lettore i giusti argomenti per rispondere a queste domande ma, nei capitoli finali, delinea un quadro concettuale chiaro: riformare l'Eurozona significa ripensare il ruolo dei mercati, dotare l'UE di una capacità di bilancio e riscrivere una nuova politica industriale europea.

Tanto premesso, già dalle prime pagine del volume, l'autore entra immediatamente nel merito della questione e, risalendo la china a partire dall'«ambiente intellettuale che dominava negli anni Novanta, quando furono scritte le regole del gioco dell'euro», tenta di spiegare quali sono le ragioni di fondo che hanno reso l'Eurozona così fragile e imperfetta. Impreparata a reagire agli shock economici, priva di meccanismi di stabilizzazione e fortemente segnata da interne fratture economico-sociali.

Ad avviso di Saraceno, infatti, è al - filone dominante a partire dal 1992, anno di entrata in vigore del Trattato di Maastricht, testo fondante della moneta unica - che si deve attribuire quello che può definirsi il "vizio originario dell'euro". Vizio che a sua volta ha dato vita ad una politica monetaria inefficace e a tutte le trasversali asimmetrie socio-economiche che attraversano l'Unione.

E invero, afferma Saraceno, se a seguito dell'adozione della moneta unica abbiamo assistito ad una lenta ma pervasiva riduzione del «perimetro dello stato sociale», alla menomazione del «ruolo degli stabilizzatori automatici» unitamente all'eliminazione della «regolazione congiunturale dell'economia sacrificata sull'altare della flessibilità» è perché la dottrina del "Nuovo Consenso"[2] ha permesso che la moneta unica venisse costruita «mettendo l'accento quasi esclusivamente sugli aggiustamenti di mercato e su vincoli stringenti dell'azione delle politiche monetarie e di bilancio».

In altre parole, ritiene l'autore, se l'euro così com'è non funziona (in quanto non stabilizza l'economia europea nel suo complesso), se le scelte di politica economica degli ultimi vent'anni in Europa sono caratterizzate da inadeguate politiche di austerità finanziaria e di regolazione neo-liberale del welfare, è perché il "Nuovo Consenso" prima (e la "Dottrina di Berlino" poi[3]) ha ottusamente enfatizzando il ruolo dei mercati - asseritamente dotati di un'indiscutibile capacità di autoregolazione - a scapito del ruolo dello Stato. Il cui intervento sarebbe giustificato solo per eliminare le imperfezioni che impediscono il raggiungimento dell'equilibrio di mercato.

Ma non è tutto. L'approccio neo-liberale secondo cui, in Europa, tramite la sola (o preminente) attività di mercato sarebbe possibile raggiungere l'efficienza economica e la piena integrazione sociale - affermatosi in tutta l'Eurozona in maniera egemonica -, a dire di Saraceno, non solo è stato la causa di quella che può essere definita «la crisi del debito sovrano e il decennio perduto dell'economia europea» ma, a livello ideologico, ha recintato il dibattito pubblico europeo entro due approcci: apparentemente antitetici nelle premesse, ma identici quanto ai contenuti.

Infatti, spiega l'autore, in Europa, a partire dalla crisi del 2008, è emersa una netta polarizzazione tra due scuole di pensiero. Da un lato, ci sono coloro che difendono lo status quo, ritenendo che tutte le criticità dell'UE, le violente crisi economiche e «l'exasperante lentezza della ripresa» non possano essere attribuite all'inadeguatezza delle teorie economiche che le giustificano. A loro dire, dunque, per avere un'Europa più solidale e una moneta unica che funzioni meglio, non è necessario mettere in discussione la predominanza raggiunta dai mercati nella gestione dell'economia, rispetto a

qualunque altra istituzione europea.

Dall'altro lato, emerge l'approccio degli euroscettici e dei sovranisti. Questi, sostengono, tra le altre cose, la necessità di recuperare la sovranità nazionale e fare ciò che l'Europa liberista non può fare, vale a dire «regolare l'economia tramite le politiche pubbliche». Ebbene, evidenzia Saraceno, entrambe le prospettive, pur diverse nelle premesse, convergono quanto alle conclusioni. È, infatti, da entrambi i poli condivisa l'idea che le scelte che da vent'anni caratterizzano la politica economica dell'Eurozona, scandita dalla retorica dell'austerità e votata all'erosione della sfera pubblica a vantaggio dei mercati, siano state appropriate o, quanto meno, inevitabili.

Ma queste scelte, erano davvero inevitabili? Si chiede Saraceno. È possibile immaginare un'altra Europa e un altro euro, sfuggendo da questa polarizzazione delle opinioni e individuando una terza via che consenta di «rompere l'identità tra euro e liberismo che ha ingabbiato il dibattito europeo soprattutto nell'ultimo decennio»? A parere dell'autore, la risposta è affermativa. Ma, al riguardo, è necessario, da un lato, porre un freno all'affermazione egemonica dei poteri economici e finanziari privati (secondo cui «gli aggiustamenti di mercato consentirebbero di assorbire gli shock anche in assenza di un'unione politica») e, dall'altro, occorre scardinare l'odioso stigma politico-sociale dei peccatori fiscali. In proposito, l'idea che «le radici della crisi» dell'Eurozona discenderebbero dalla scarsa disciplina di bilancio dei Paesi del Sud Europa - i cd. peccatori fiscali - non solo è falsa, ma ha creato il pretesto per segnare in tutta l'Eurozona un cambio di narrazione, a dire di Saraceno, «letale».

La retorica dei peccatori fiscali si viene ad affermare in occasione dell'esplosione della crisi greca del 2008. A partire dal fallimento della Grecia - le cui ragioni sono riconducibili in buona parte ad una scellerata gestione della cosa pubblica e agli «eccessi del settore privato, in particolare finanziario» - si consolida l'idea che l'unica via possibile per risanare i bilanci e le economie dei Paesi del Sud Europa, in quel momento minacciati da altrettante depressioni economiche, fosse quella del rigore e dell'austerità.

In questo senso, a partire dalla crisi greca e dal piano di salvataggio che ne è derivato - peraltro gestito a livello europeo in «maniera maldestra e litigiosa» - si aprono le porte alla stagione dell'austerità: naturale corollario di tutti quei fondamenti teorici basati sull'idea che gli aggiustamenti di mercato sarebbero l'unica via da percorrere per uscire dalla crisi.

Da questo momento, dunque, iniziano ad introdursi politiche economiche draconiane che con l'intento di sostenere la crescita, sconfiggere l'inflazione, ridurre l'indebitamento e migliorare la competitività economica degli indisciplinati Paesi periferici, fanno esattamente il contrario. Dette politiche, infatti, afferma Saraceno, si sono rivelate del tutto inefficaci e dolorose e, piuttosto che «innescare un aumento della fiducia e della spesa», hanno alimentato i dissidi interni e contribuito a limitare il ruolo dell'azione pubblica nella stabilizzazione dell'economia.

L'autore, in buona sostanza, ritiene che ciò che ha affossato davvero l'intera economia europea e aumentato i fattori di disaffezione dei cittadini dallo stesso progetto europeo (considerato, ormai anche dagli europeisti convinti, più come un ostacolo che come un'opportunità) non sono i bilanci in rosso degli indisciplinati Paesi del Sud, ma gli stessi programmi di risanamento che volevano correggerli. Programmi figli di un'impostazione teorica rivelatasi del tutto inadeguata, perché incentrata sull'asserita efficienza di mercato e poco attenta al necessario ruolo delle politiche pubbliche e dello Stato.

Alla luce di tutto quanto sopra, se abbiamo "perso l'Europa", sostiene Saraceno, non è a causa della moneta unica in sé. Non è a causa dell'irresponsabilità dei Paesi del Sud. È a causa delle «sciagurate politiche» economiche dell'ultimo ventennio, figlie di una errata concezione ideologica a mente della quale i mercati sarebbero in grado, da soli, di garantire crescita e convergenza.

E invero, come sostenuto dall'autore, in Europa la causa degli squilibri, delle fratture, dei dissidi e delle nette separazioni tra economie fiorenti del Nord ed economie sempre in affanno del Sud, è la

circostanza che la politica economica e monetaria finora adottata è perfettamente coerente con i dettami della teoria dominante degli anni Novanta. Orientata alla stabilità dei prezzi e a imporre stringenti vincoli alle politiche di bilancio.

Del resto, la gestione della crisi greca è l'esempio più lampante per dimostrare che i sostenitori di questa concezione e, del pari, i fautori dei programmi di austerità, hanno fatto male i conti. Sbagliando non solo le misure di intervento ma anche i tempi d'azione: per dirla con Keynes, citato a più riprese dall'autore, il momento giusto per l'austerità, a differenza di quanto accaduto a partire dal 2008 «è l'espansione, non la recessione».

Non è un caso, dunque, se l'austerità promossa in Europa viene definita da Saraceno «autolesionista». Questa forma di austerità non solo non ha condotto al risultato positivo sperato ma ha fortemente «deteriorato gli indicatori di salute pubblica» e ha aumentato la percentuale di popolazione «che vive in condizioni di povertà assoluta». In altre parole, ancora una volta, la tanto ambita ritirata dello Stato dall'economia ha generato squilibri e non aggiustamenti.

Ebbene, in siffatto contesto, la tesi di Francesco Saraceno - il quale al riguardo cita Dani Rodrik, una delle più autorevoli voci in tema di Economia politica internazionale - è che i programmi di riforma e di austerità, in quanto introdotti in un momento di profondo e generalizzato rallentamento economico e sulla scorta di una teoria economica rivelatasi inadeguata, sono stati «avviati nei Paesi in crisi della periferia dell'Eurozona, nelle peggiori condizioni possibili». Non ci si deve stupire, infatti, ritiene l'autore, se il binomio austerità-riforme non ha portato i frutti sperati e se, al contrario, gli evidenti errori del passato continuano a riversare i loro effetti nel presente.

La gestione della crisi del 2008, seguendo i precetti dell'austerità come unica via percorribile, infatti, ci ha lasciato in eredità un continente e una moneta unica fortemente indeboliti. Oggi, osserva Saraceno, la zona monetaria dell'UE è ancora meno ottimale di quanto non fosse prima del 2007 e «le capacità produttive dei Paesi per far fronte alla crescita della domanda e resistere alla concorrenza internazionale, sono oggi ancora più inadeguate». Inoltre, a causa dei programmi di austerità a tutti i costi, ad essere aumentata è la diffidenza reciproca tra Stati membri, tanto che «il senso di condividere un destino comune tra diverse comunità che, pur nel legittimo perseguimento di interessi nazionali, caratterizzava il progetto europeo, è annegato in un mare di recriminazioni»; recriminazioni che si sono manifestate con brutale evidenza anche nel luglio 2020, quando in piena pandemia si sono aperti i negoziati per decidere i volumi e i dettagli del fondo per la ripresa.

Se, come recita la prima parte del titolo del libro in commento, abbiamo perso l'Europa è a causa del fatto che, finora nell'Eurozona, si è a tutti i costi sostenuto che per risollevare i Paesi in crisi si dovesse far ricorso ad un'austerità generalizzata altresì confidando nella capacità di equilibrio dei mercati.

E invero, poiché un simile approccio - sostiene l'autore - ha finito per zavorrare la zona euro e creare profondi squilibri sociali, se vogliamo riprendere l'Europa è doveroso, prima di elaborare valide proposte di riforma delle Istituzioni europee, principiari da un'auto-analisi e riflettere sull'attuale architettura istituzionale dell'Unione monetaria «che non potrà mai essere resa tale fintanto che si farà affidamento quasi esclusivamente sugli aggiustamenti di mercato per impedire la divergenza tra Paesi».

In questo senso, ritiene Saraceno, il Covid-19 è il pretesto perfetto per spingere l'Europa a discutere, senza tabù, di quelle politiche che possono realmente favorire una crescita progettuale e duratura, tesa a stabilizzare la zona euro e ridurre il rischio che un'ulteriore crisi futura possa aumentare le già marcate divergenze sociali.

In conclusione, ci avverte l'autore rifacendosi a Keynes, per ridisegnare l'architettura istituzionale occorre abbandonare la visione dogmatica e unidirezionale dell'efficienza dei mercati e sostituirla con la concezione secondo cui «la crescita e la stabilità economica risultano da un complesso insieme di interazioni».

Al riguardo, con la predominanza del mercato su ogni istituzione europea, è proprio l'interazione che si è persa. L'interazione tra Stato e mercato, a favore del predominio indiscusso di quest'ultimo. Per tale ragione, per andare avanti si deve, in qualche modo, volgere lo sguardo indietro, tornando ad investire sul ruolo dello Stato nel regolare l'economia e, conseguentemente, ridimensionare il dogma dell'onnipotenza dei mercati.

È, perciò, alla primigenia concezione di Welfare State che si deve guardare al fine di ripristinare quei meccanismi assicurativi e di protezione sociale inizialmente garantiti, ma poi ampiamente negati dai programmi di austerità.

Ad avviso di Saraceno, se è vero il principio secondo cui «la forza di una catena è data dalla forza del suo anello più debole» significa che per rendere l'Unione monetaria capace di assorbire i futuri shock economici e ammortizzare le disuguaglianze sociali che ne derivano, occorre una strategia di condivisione del rischio che, puntando sull'intervento pubblico, permetta ad ogni Paese membro di aumentare la sua stabilità interna e dunque la resilienza dell'Unione nel suo complesso.

Venendo al dunque: quali sono le riforme cui auspicare per rendere l'Unione europea sempre più integrata, capace di assorbire eventuali shock futuri e al contempo rendere l'Eurozona, dal punto di vista dell'unione monetaria, più stabile? Ad avviso di Saraceno, sono almeno quattro i punti su cui insistere per garantire crescita, integrazione e convergenza economica in Europa.

Si dovrebbe dotare l'UE di una capacità di bilancio, dunque «della possibilità di reperire ed allocare risorse ai fini della stabilizzazione del ciclo, soprattutto quando le economie dei Paesi membri tendono a muoversi in direzioni diverse» e di un fondo di stabilizzazione, che potrebbe «sostenere le finanze pubbliche e finanziarie piani di rilancio in momenti di crisi». Inoltre, per sostenere il tessuto sociale e non creare fratture interne tra gli Stati membri, dovrebbe seriamente prendersi in considerazione l'idea di introdurre un sussidio di disoccupazione europeo che, aggiungendosi a quelli nazionali, in caso di scostamenti significativi del tasso di disoccupazione, andrebbe ad ammortizzare «una parte non trascurabile degli shock asimmetrici che colpiscono i singoli Paesi». Infine, occorrerebbe coordinare a livello europeo le politiche di tassazione, al fine di eliminare la concorrenza fiscale e limitare il dumping sociale.

La concorrenza fiscale (peraltro, baluardo di alcuni dei Paesi europei che si autodefiniscono "virtuosi") è uno dei motori dell'aumento delle disuguaglianze che alla lunga sta erodendo il modello sociale europeo. Come ci avverte Saraceno, infatti, da un lato «la corsa ad accaparrarsi capitali e lavoratori qualificati ha portato i governi a ridurre i servizi pubblici e aumentare il carico fiscale sulle classi medie», dall'altro, «la corsa ad accaparrarsi le sedi sociali di Amazon o Google - ma non dimentichiamolo, anche Campari, FCA, Mediaset» ha significativamente contribuito a mettere gli Stati europei gli uni contro gli altri, danneggiando il benessere collettivo.

E invero, se abbiamo perso l'Europa è perché la riduzione del perimetro dello Stato come preconditione per il raggiungimento dell'efficienza, si è rivelata «strategia fallace». Per riconquistarla, pertanto, è necessario invertire la rotta. In questo senso, l'Eurozona così riformata permetterebbe allo Stato di recuperare un ruolo centrale nel regolare l'economia e, parimenti, nel contribuire con politiche industriali mirate a mettere i mercati in condizione di creare innovazione e ricchezza.

In conclusione, il volume di Saraceno permette di comprendere per quale ragione, soprattutto durante gli ultimi anni, è diventato evidente che un'Unione sempre più integrata e solidale è un mito, e che l'UE è alle prese con una profonda crisi, non solo economica, ma anche di coesione e solidarietà. Come emerge dal volume in commento, sembra incolmabile la distanza tra il centro dell'Europa, ricco e potente, e le sue periferie impoverite. Ed è chiaro (in periodi di profonda crisi come quello attuale, lo è ancor di più) che assoggettare tutti i Paesi allo stesso insieme di regole e normative, senza un'unione politica, non basta.

L'Europa, ci avverte Saraceno, per sanare lo stato di malessere che la attraversa, riallacciare i

legami tra Stati membri, assottigliati dalla retorica del debito, offrire protezione contro i mercati non regolamentati - che ammettono la privatizzazione del profitto ma non contemplano la socializzazione del debito - deve inventare un nuovo modo di pensarsi, a partire da una profonda riforma della propria governance.

In questo senso, se da un lato, *La riconquista*, illustra con assoluta proprietà le ragioni di fondo che hanno impedito il raggiungimento, in tutta l'Eurozona, di una crescita equilibrata e in grado di assicurare una piena integrazione e un benessere diffuso, dall'altro lato, offre al lettore una serie di risposte e prospettive che a conclusione del libro permettono di affermare che «un altro euro è possibile».

[1] Basti in proposito pensare al programma di acquisti di titoli pubblici, cd. Quantitative Easing, messo in campo dalla BCE a partire da marzo, o ai diversi meccanismi introdotti dalla Commissione europea per sostenere le spese straordinarie affrontate dagli Stati membri o, ancora, alla cd. "cassa di integrazione europea", denominata SURE, volta a sostenere rischi di disoccupazione dovuti all'emergenza.

[2] Il Nuovo Consenso, ci avverte Saraceno, è l'approccio che, a partire dagli anni Novanta, ha dominato la politica economica e l'accademia fino alla crisi del 2008. Questo filone di pensiero avrebbe enfatizzato il ruolo dei mercati, quale motore principale della crescita, a scapito di quello dello Stato.

[3] Saraceno sostiene che la "Dottrina di Berlino" consista in quel filone di pensiero - prevalso a livello europeo dopo lo scoppio della Grande Recessione del 2007-2008 - a mente del quale la crisi finanziaria discenderebbe in gran parte dalla mancanza di disciplina fiscale dei Paesi della periferia della zona euro. Il dogma di detto approccio, sarebbe che solo una severa politica di austerità finanziaria permetterebbe di risanare le finanze dei Paesi "dissoluti" e conseguentemente ripristinare gli equilibri con i Paesi più "diligenti".