# Serve un progetto per l'Europa

*di Salvatore Biasco*

*28-02-2017*

Il testo che segue è tratto da una delle relazioni tenute al seminario sull'Europa Convergenza, democrazia, sovranità. La transizione europea e il ruolo della politica, organizzato da Pandora Rivista e Treccani il 26 gennaio presso l'Istituto della Enciclopedia Italiana a Roma. Ringraziamo il professor Biasco per aver accettato di partecipare e di farci pervenire il suo intervento.

La prospettiva più appropriata per affrontare il tema dell'Europa è guardare allo scenario mondiale. Siamo alla vigilia di mutamenti importanti. Il regime liberale, incardinato sul libero mercato, che si è imposto negli ultimi trenta anni, sta avendo un punto di svolta, ed è forse alla fine. Non in virtù dell'azione della sinistra, perché è ancora una volta la destra ad avere l'iniziativa. Quello che si profila è uno scenario di disincaglio dalle forme estreme della globalizzazione, con rilevante interferenza dello Stato nei processi competitivi. Riappaiono inclinazioni nazionalistiche. Si attenua l'apertura, l'internazionalismo, la responsabilità mondiale del paese centro. Ma sarebbe un errore pensare che il vecchio ordine scompaia del tutto. Sopravvive in altre parti importanti e complementari a quel disincaglio, addirittura con un approfondimento di alcuni dei suoi canoni fondamentali. Sopravvive attraverso la deregolamentazione in campo finanziario, sociale e ambientale e di imposizione fiscale, che va oltre i vecchi orientamenti o torna indietro da quanto si era riusciti a correggere. Entrambi questi indirizzi sono contagiosi, perché lo è il protezionismo e altrettanto la corsa al ribasso in campo regolatorio. In più, va detto che l'economia non è l'unico aspetto, anche se io fermerò l'attenzione su questa. Se tiriamo in argomento anche le posizioni della nuova Amministrazione americana sulla Nato, sull'isolazionismo, sulla stessa esistenza dell'Unione Europea, sulla politica ambientale e energetica, forse un analisi appropriata dovrebbe toccare anche in parallelo il possibile mutamento degli scenari geopolitici.
Di fronte a questi scenari, ha senso l'Europa? Direi che il senso è accresciuto rispetto al passato. Mi chiedo quale potrebbe essere l'alternativa. Non certo quella del singolo Stato nazionale che si trovi da solo a fronteggiare un mondo che rischia di esasperare la competizione tra potenze. Sono i grandi stati a possedere ancora le leve di controllo e di guida sulla propria economia, come abbiamo visto negli ultimi anni, e a contare nella contrattazione globale. In più, possono affrontare con un approccio globale problemi che sono globali, quali quelli della corruzione, dell'ambiente, dei paradisi fiscali, delle regole da porre al capitalismo, ecc.
Un paese come l'Italia, con un enorme debito pubblico, un settore bancario disastrato, disoccupazione molto alta e un apparato produttivo indebolito sarebbe alla mercé degli eventi mondiali e non potrebbe fare affidamento, una volta rimasto da solo, su uno Stato capace di riprendersi le leve di conduzione economica. Come potrebbe riguadagnarle? uscendo dall'euro? Qualcuno si illude che riappropriandosi del controllo del cambio, gestendo la politica economica autonomamente o ridando spazio alla contrattazione collettiva si apra un nuovo capitolo in cui la sinistra possa riacquistare libertà di azione, oggi compressa dall'appartenenza a un area monetaria, se non all'intera costruzione europea. In realtà, non funzionerebbe così.

Italia ed Europa

La transizione verso "l'indipendenza" è lo scoglio cruciale. Questa porterebbe ad una situazione nella quale le aspettative di un possibile (ma forse certo) default e di futura inflazione porterebbero i tassi interesse a livello proibitivi, con un crollo del mercato finanziario interno, che porterebbe con sé un crollo generalizzato del sistema bancario, un blocco del credito, perdite di ricchezza estesa alle famiglie e imprese. E, a catena, fallimenti di imprese. Personalmente ho calcolato che, con valori prudenziali, un'obbligazione decennale quotata a 100 potrebbe portarsi a 50. Le banche italiane possiedono il 30% del nostro debito pubblico e i loro attivi sono 4 volte il nostro PIL. Non c'è ingegneria possibile che possa salvarci, perché - se la banca centrale, tornata indipendente, provasse a sostenere i corsi - chi può farlo uscirebbe dai possessi obbligazionari prima che sia troppo tardi, e la banca centrale dovrebbe monetizzare l'intero debito pubblico, quel debito che forma il terzo mercato obbligazionario del mondo per dimensione. Non voglio fermarmi sull'intera sequenza, ma devo dire che chi auspica l'uscita dall'euro ha l'obbligo di dare una sequenza completa alternativa di eventi, non di elencarci i mali di come è stata concepita la valuta comune, ai quali posso aggiungere senza esitazione +1. Può darsi pure che ci convinca, ma deve passare da questo esercizio. Più che riconquistare leve di azione, è molto probabile che - in condizioni di blocco della domanda e caduta verticale delle entrate mentre incombono interventi per tamponare il crollo finanziario, assicurare i depositi e le spese per interessi e per il debito rimasto in euro - lo Stato si ritroverebbe svuotato nelle sue capacità finanziarie. Difficilmente potrebbe gestire politiche di alcun che (e, temo, sarebbe tanto se fosse in grado di pagare le pensioni, pur se svalutate dall'inflazione). Ma vi è di più: il contagio internazionale verso altri paesi e l'intero comparto finanziario, le perdite provocate altrove, la paralisi che sorge quando nessun operatore si fida più di nessun altro e avviene una fuga gigantesca di capitali mondiali in cerca di rifugi sicuri (che metterebbe in crisi i paesi emergenti e quelli più deboli) sono passibili di provocare qualcosa di più profondo del disastro della Lehman. La disponibilità del cambio servirebbe a poco in una profonda depressione mondiale per la quale gli strumenti di intervento di paesi più solidi sono molto più ridotti di quelli esistenti nel 2008.

L'evento della rottura dell'euro è dolorosissimo. Non escludo possa avvenire da solo, ma mi chiedo perché invocarlo o farne un orizzonte programmatico. Forse, dopo una generazione, il paese si riprenderebbe, ma nel frattempo dovrebbe fronteggiare una disoccupazione di massa e sarebbe ancora più condizionato nella gestione della politica economica da una crisi fiscale e da un cordone sanitario della finanza che - se quel paese fosse il responsabile del disastro - nel frattempo gli si stringerebbe attorno.

Non è tempo di piccole patrie (soprattutto per la sinistra non è tempo di piccole patrie). Essa deve essere artefice di un progetto di rilancio, produttivo, sociale, occupazionale dell'Unione. E quindi, il banco di prova di ciascun partito democratico o socialista è quello di sollecitare il suo campo a un progetto comune che comporti un'uscita da una situazione di crisi endemica.

Non credo che il decentramento degli obbiettivi che l'Europa affida ai singoli Stati e realizza tramite essi sia la soluzione. È una soluzione subottimale rispetto a come quegli obbiettivi potrebbero essere raggiunti se trasferiti a un livello di responsabilità centrale. Il circolo è oggi vizioso, perché governare a furia di divieti (deficit, aiuti di stato, emissioni e quant'altro) ha effetto immediato, mentre governare per progetti è un processo complicatissimo e lento. Ma i divieti non funzionano se applicati indistintamente a un complesso differenziato di paesi. Sorge allora la necessità di trovare delle flessibilità con contrattazione continua, ma, nel momento in cui le flessibilità vengono concesse, occorre anche mettere altre regole per garantire che le flessibilità siano sotto controllo, per cui oggi il Patto di Stabilità (e Crescita) è incomprensibile, con regole automatiche legate perfino a interpretazioni econometriche (il deficit strutturale), e altre di apertura a interpretazioni meno vincolanti. Tutto questo va superato, facendo ritornare in campo la politica e l'azione discrezionale. Un bilancio europeo significativo, per esempio, che rendesse l'Unione Europea responsabile dei

livelli di attività economica, eviterebbe di dover ricorrere a questi contorcimenti. Dovrebbe essere un bilancio, in aggiunta che possa andare in deficit emettendo debito europeo. Nulla vieterebbe di stabilire un tetto di debito, ma rendendo questo flessibile man mano che, in modo concordato e programmato per quote, i singoli paesi riducano il proprio debito sovrano.
Mentre accorre metter mano alla governance e al disegno istituzionale per impedire che le politiche soggiacciano alle regole automatiche occorre anche metter mano alla costituzione per impedire che la governance effettiva sia quella tracciata dalla Corte di Giustizia Europea. Questa oggi è al centro di un meccanismo efficientissimo di convergenza, per quanto perverso. In nome della costituzionalizzazione della libertà dei movimenti di persone, imprese, merci e capitali (che non esiste in nessuna singola costituzione europea) essa rende "giustizia" a quanti reclamano di essere danneggiati in questo loro diritto di libertà. Le sentenze hanno immediato valore in tutto il territorio e fanno premio sulle leggi nazionali. E, in tal modo, diventano veicolo potente di diffusione di un criterio di liberalizzazione che priva i singoli statti di leve di controllo e porta a una sbilanciamento tra ragioni del mercato e ragioni della politica. Non sarà facile correggere, ma questo è un fronte che la sinistra deve aprire, anche se di orizzonte non immediato, reclamando una nuova ridefinizione dei principi costituzionali nella quale il principio della libertà di movimento sia espunto dal rango costituzionale, come lo è in tutte le singole costituzioni. Un esempio: quando la Corte sentenziò che andasse rigettata, in nome della libertà di stabilimento, la pretesa dell'amministrazione fiscale della Gran Bretagna di far pagare il differenziale di imposte a una sua impresa che aveva trasferito due filiali in Irlanda per ragioni fiscali si aprì l'era della competizione fiscale selvaggia. La libertà di stabilimento è da allora il principio chiave che legittima tale competizione.

## Il ritorno in campo della politica: un progetto per l'Europa

I problemi globali impongono alla sinistra di pensare in termini di soluzioni globali e di un ritorno in campo della politica. Essa deve immaginare un progetto per l'Europa, che finora non è stata in grado di mettere in campo. Un progetto europeo, che includa la capacità di affrontare il problema dell'emergenza (per mettere in sicurezza l'euro) e, allo stesso tempo, indichi i passi e le impostazioni per una svolta a U nella conduzione dell'economia. Nel primo ambito vi è, innanzi tutto, il tema di una qualche mutualizzazione del debito, soft o hard che sia (i piani abbondano), della creazione di un centro di spesa (già citato) che consenta una politica fiscale in parallelo a quella monetaria, la trasformazione della BCE de iure (oltre che de facto) come prestatore di ultima istanza. Va completata, poi, la regolazione finanziaria, a partire dall'europeizzazione dell'assicurazione dei depositi e dalla correzione del bail in prevedendo anche nazionalizzazioni di tipo europeo.
Al secondo ambito - delle politiche - al primo posto per la sinistra vi è una battaglia culturale per riprendere in mano l'obiettivo della piena occupazione. Questa non è il risultato della flessibilizzazione dei mercati del lavoro, ma della gestione della domanda che tenga sotto pressione la capacità produttiva, ne induca l'allargamento e cambi le aspettative. Sono, appunto, le aspettative l'elemento cruciale per una ripresa su larga scala degli investimenti. Ma queste, per scommettere sulla crescita, hanno bisogno prima di tutto di una fiducia nell'assetto istituzionale e di una percezione a livello imprenditoriale che la politica economica è guidata dalla stella polare di mantenere dinamica la domanda e la produzione. In Europa entrambi questi elementi mancano, mentre negli Usa è valsa sempre la convenzione - chiunque abbia governato, repubblicani o democratici - che la disoccupazione non dovesse cadere sotto certi limiti e che dalla depressione occorresse sempre uscire tempestivamente; il Washington consensus è valso soprattutto in Europa più che a Washington. Mi chiedo se l'Europa non dovrebbe replicare, a livello di conduzione

macroeconomica, il mix di politiche fiscali espansive e monetarie restrittive, che a Reagan e successori ha funzionato per 10 anni, nel senso che le politiche espansive creano un deficit per l'area nel suo complesso e contribuiscono alla domanda mondiale (bisogna pretendere che in primis la Germania riequilibri i suoi conti correnti) e quelle monetarie ne creano il finanziamento, rendendo il tutto sostenibile per un certo numero di anni. Il vantaggio dell'euro come valuta internazionale potrebbe esser questo, C'è un problema di riequilibrio mondiale in parallelo. Chi gestisce i deficit di bilancio esterno nel mondo se tutti mirano al surplus? Sempre gli Stati Uniti con conseguenze che alla lunga creano instabilità?

Un capitolo importante, oltre quello dell'occupazione, è anche la riconquista della sovranità fiscale. Non è accettabile, come già accennato, la corsa al ribasso, nella regolazione e nella incidenza fiscale. Occorre por fine a una concorrenza che porta i paesi a strapparsi l'un l'altro le basi imponibili e attrarre le sedi delle multinazionali, fatta a suon di detassazioni e di concessioni a queste ultime di varie prerogative, non ultimo di far transitare i profitti nei paradisi fiscali. Por fine a questo richiede una tassazione effettivamente europea con basi imponibili consolidate delle multinazionali, dalle quali ciascun paese prenda la sua parte di tassazione secondo indici di effettiva presenza nel suo territorio riflessa da quote di occupazione, capitale fisico e vendite (la così detta Common Consolidated Tax Base).

Da ultimo, ma non ultimo, vi è il capitolo delle politiche sociali. La sinistra deve pretendere che sia obbiettivo prioritario quello di rendere la vita dignitosa per tutti i suoi cittadini, Ci vuole innanzi tutto un diritto del lavoro europeo su cui bisogna lavorare per ridare forza ai sindacati. E poi un minimo salariale, che ovviamente non può non essere differenziato per paesi (ad esempio il 60% del salario medio). E, ancora, l'istituzione di un reddito minimo, anch'esso differenziato, e da discutere politicamente. Ci vuole un impegno per il sostegno scolastico nei territori di disagio.

Non entro, per ragioni di spazio nelle politiche industriali e per l'ambiente europee e anche in quelle di regolazione finanziaria, finalizzata quest'ultima ad assicurare, oltre la stabilità, che la raccolta degli intermediari vada a sostenere gli investimenti e l'innovazione.

Tutto ciò, - qualcuno si potrà chiedere - che realismo ha? Quanto è pensabile che l' Europa si riformi? Ritengo che qualcosa sia in movimento sotto la spinta degli eventi e dell'evidenza, se non altro del montare di un sentimento contrario all'Europa. Faccio una contro domanda: quanto è realistico che l'Unione Europea programmaticamente si sciolga o che l'Italia possa pensare di tornare da sola? Temo che questa prospettiva non lo sia affatto. E, per quanto il quadro di azioni e indirizzi su cui mi sono soffermato abbia poca possibilità di far breccia nell'immediato, è bene che un progetto europeo sia in campo, elaborato nei singoli dettagli e nell'ispirazione. Ed è bene che traduca principi che sono gli stessi che una forza politica (di sinistra) adotta a livello nazionale. Finora non è stato così. Quel progetto non si è visto e, soprattutto, non ha avuto le forze politiche e una spinta di massa che lo avessero sostenuto e fatto marciare con determinazione e lucidità. È una battaglia da intraprendere e le idee ne devono essere parte integrante. Quant'era realistica la posizione di chi sognava un completo dominio del mercato trenta o quaranta anni fa? In più, non esiste solo il "tutto o niente", perché tanti obbiettivi intermedi e tappe di avvicinamento possono essere raggiunti. Non dobbiamo pensare, poi, che sia così semplice disincagliare le nazioni europee, pur facendo finta di trascurare tutto ciò che può succedere dal dissolvimento. Un lavoro di tessitura sotterraneo le ha rese molto interconnesse, pensiamo alle reti, alla politica e disposizioni ambientali, alla politica agricola e alle politiche alimentari, a quelle delle piattaforme informatiche, all'energia, agli oleodotti e gasdotti. Smontare tutto questo e demandare i singoli obiettivi a livello nazionale, vuol dire condannarli a perseguimenti inefficienti. E non è così semplice farlo, basti pensare quanto sia complicata l'uscita di un singolo Stato, la Gran Bretagna.

C'è una Europa da ricostruire e lo si deve fare con una visione di lungo periodo, organica, dentro una battaglia politica che non è persa in partenza. La sinistra deve capire che le sue sorti sono

legate a filo doppio con quelle dell'Europa. Se l'Europa deperisce, anche la sinistra si dissolve.