

Salvatore Biasco

Un orizzonte democratico per l'economia europea

Un pensiero globale. Allo stato attuale della cultura prevalente e dei rapporti di forza esistenti, molte delle modifiche desiderabili e indispensabili nell'architettura istituzionale e nelle politiche economiche e sociali dell'Unione europea possono apparire poco realistiche. Ma questo in nessun modo può indurre le forze democratiche e socialiste europee a una resa alla realtà e a perdere di vista la ricerca di un orizzonte e di un universo ideale che disegnano un modello alternativo di società nel quale inscrivere le proprie rivendicazioni e i propri perseguimenti. Non basta ovviamente la chiarezza degli orizzonti, se non è accompagnata dalla capacità di consolidare le direttrici rilevanti nella coscienza collettiva e di costruire su di essa la leva su cui rifondare un'identità politica, un terreno di azione e una mobilitazione costante.

Quali orizzonti? Li collocherei nella responsabilità pubblica sugli assetti economici, nei limiti *alla libertà di azione del capitalismo (finanziario e no), nella democratizzazione dell'economia e nella responsabilità collettiva a tenere coesa la società.* Si tratta di coordinate che, nella loro articolazione, devono essere in grado di far identificare le forze democratiche con una via di uscita dalla crisi e con nuovi assetti del capitalismo e che non lascino dubbi su quale visione della società queste forze prendono a riferimento, sugli orizzonti della loro azione e delle idee guida che sottendono i traguardi da raggiungere: un futuro differente e cambiato radicalmente.

Le vicende mondiali insegnano che solo con un pensiero globale i socialisti e i democratici europei possono confrontarsi con la fase globale del capitalismo. Lo impone non solo la dimensione dei problemi (in primis quello migratorio e geopolitico, più altri, in economia, che emergeranno più avanti), ma anche la credibilità degli obiettivi, che hanno bisogno di ambiti decisionali che si rivelano efficaci solo a livello sovranazionale. Lo Stato nazionale mantiene ancora importanti prerogative, ma solo grandi Stati possono tenere leve di scelte discrezionali (relativamente) libere e affrontare con possibilità di successo problemi che spesso sono globali. In ogni caso, tutti i compiti che

ancora attengono allo Stato nazionale sono facilitati se esso si muove nel solco di uno Stato sovranazionale che crei un contesto favorevole.

Dando per scontato il supporto attivo che i partiti della sinistra europea non possono non dare a tutte le tappe di avvicinamento a un governo dell'economia su scala mondiale (sia esso piramidale o di coordinamento), è su scala europea che tali partiti possono riappropriarsi effettivamente della forza dello Stato: uno Stato che ritrovi le caratteristiche di economia mista a cui i socialdemocratici hanno dato un'impronta all'inizio del dopoguerra, e che oggi, per non dissolversi nella globalizzazione, ha bisogno di un livello sovranazionale di poteri pubblici per garantire l'efficacia di una politica sociale e di un intervento discrezionale nella sfera produttiva e industriale; per il mantenimento di una spinta della domanda che possa riavvicinare il traguardo della piena occupazione; per stabilire regole di condotta del capitalismo che siano rispettose della socialità dei processi produttivi, del territorio e del risparmio, non aggirabili e infine, ma non da ultimo, rispettose del mondo nella sua interezza.

Gli indirizzi di una nuova statalità democratica su scala europea. L'insieme delle politiche (trattate in questo paragrafo) e delle regole che disciplinano i comportamenti economici (trattate nel paragrafo successivo) delinea il modello sociale e di capitalismo, ma è la questione istituzionale (per quanto trattata in fondo) a creare il contesto in cui si attuano; nessun programma o progetto ambizioso sarebbe credibile oggi se non fosse messa preliminarmente in sicurezza, e una volta per tutte, la costruzione europea, rendendo coerente il sistema e facendolo funzionare razionalmente, con l'urgenza che richiede la situazione.

I traguardi di fondo di un programma democratico e socialista dell'Unione che liberi dalla morsa neoliberista seguono varie direttrici.

a) Quella da porre in cima a tutto riguarda la costruzione di un orizzonte nel quale si possa ricominciare a prospettare un obiettivo di *piena occupazione*. Difficile, però, da raggiungere senza un rovesciamento culturale che difenda e asserisca una prospettiva in cui è il governo della domanda aggregata – possibile solo a livello comunitario - il perno di una politica occupazionale e di attivazione dell'economia. È ovvio che questo non può essere un asfittico «piano Juncker», ma una sorta di «piano Marshall» di infrastrutturazione dell'Europa la cui responsabilità e il cui finanziamento siano comunitari (vedi oltre), e cui dovrebbe accompagnarsi un riequilibrio dei conti esteri dei Paesi strutturalmente eccedentari. È la prospettiva

Politiche e riforme istituzionali per delineare un nuovo modello sociale e di capitalismo su scala europea

assunta che conta più che il dettaglio. Si tratta di mettere in moto e tenere dinamica l'economia nell'unico modo efficace, ma anche di cambiare le aspettative per rendere la crescita autopropulsiva, perché la percezione degli operatori che questa è la stella polare dell'Unione per il ritorno a una fase di crescita soddisfacente e generalizzata è la chiave di volta per far ritornare un clima di fiducia che faciliti l'investimento in capacità produttiva e faccia concepire scommesse produttive audaci, e, non da ultimo, faccia nascere un credito istituzionale nell'affidamento verso le autorità europee. Va aggiunto che un duraturo e continuativo incremento del reddito, sorretto dalla domanda, è l'unica via per propiziare un rientro dai debiti pubblici senza traumi.

In presenza di una politica di bilancio europeo (comunque intesa) che abbia il compito di regolare la domanda globale dell'area a un adeguato livello di pressione, acquista una giustificazione l'obbligo per il singolo Stato nazionale di non derogare allo stretto equilibrio dei conti pubblici, e diventa suggestivo che esso sia spinto, piuttosto, a concentrarsi sulla sua missione strategica di agente di innovazione e di guida attiva e rigorosamente efficiente nelle questioni strutturali di organizzazione sociale.

b) In sede europea occorre uscire poi dall'idea che una politica dell'offerta incentrata sui mercati possa essere il criterio unico di politica economica, come lo è stato (e lo è) per un'Unione di stampo liberista, che ha puntato tutte le carte su concorrenza, flessibilità e imbrigliamento della presenza pubblica nell'economia (con esiti che non possono che essere definiti palesemente deludenti e insufficienti, e che ciononostante non hanno portato a una seria revisione dei criteri, né impedito che le stesse politiche venissero reiterate acriticamente). Riconoscere che la crescita non si sostiene da sola attraverso queste politiche non implica che un indirizzo di offerta diretto ai mercati non possa selettivamente essere utile (caso per caso e mai in linea di principio, mai a scapito del Welfare o dei diritti o di una sana regolamentazione). Ma può essere efficace (dove lo è) solo se è di complemento in un'economia tenuta per altre vie a un buon livello dell'attività economica.

D'altra parte, politiche che spingono uniformemente alla competitività richiesta da un modello di bassi salari e di crescita guidata dalle esportazioni non solo sacrificano la domanda interna, ma sono di scarsa lungimiranza nel quadro internazionale. Esse contribuiscono – con gli attivi di bilancia corrente esterna – ad approfondire, più che a correggere, quegli squilibri internazionali che danno luogo alla guerra dei dazi, in un mondo che non trova un motore sostitutivo di generazione della domanda mondiale diverso da quello assicurato dalla domanda interna degli Stati Uniti. L'Europa non può essere un soggetto neutro rispetto a ciò che ac-

cade nel globo ed è nella sua convenienza essere – grazie al peso dell'euro e, per un tratto di storia sia pur limitato dell'economia mondiale – un luogo di assorbimento in deficit di merci e servizi, capace quindi di contribuire con le sue importazioni nette (conseguenti al buon livello di pressione sull'attività economica) alle fonti di traino dell'economia mondiale. Dopo tutto, l'Europa è poco più di un'economia chiusa, visto che il commercio estero che l'area integrata intrattiene con il resto del mondo supera marginalmente il 10% del Pil integrato.

Se necessario, meglio seguire un mix di politica economica alternativo a quello che vede oggi la leva monetaria essere espansiva e quella di bilancio restrittiva, perché il mix inverso (con bilancio espansivo e freno monetario) può indurre contemporaneamente sia importazioni nette sia movimenti di capitale in entrata per finanziarle (come avvenne con successo in epoca reaganiana negli Stati Uniti e all'epoca dell'unificazione in Germania). La contestuale crescita interna e mondiale lo renderebbe sostenibile. Solo occhiali ideologici hanno impedito in Europa di leggere dietro il successo delle politiche economiche degli Stati Uniti la diversa impostazione che le caratterizza da tempo rispetto al continente (espansive contro restrittive), mentre gli stessi occhiali hanno deviato la lettura verso caratteri secondari di disposizione rispetto al mercato.

*Il ritorno a una crescita
soddisfacente e
generalizzata
è la chiave di volta per un
clima di fiducia*

c) Ovviamente, una politica della domanda deve essere sorretta da modificazioni di tipo istituzionale. In realtà, il bilancio europeo potrebbe semplicemente essere allargato in modo significativo, ma sarebbe meglio contare su un'Agenzia di spesa o su una sorta di ministro del Tesoro europeo che, anche con voti pesati, possa avere non solo entrate proprie (Tobin tax, carbon tax, contributi e parte della tassazione societaria consolidata di cui al punto e) più sotto, ecc.), ma anche la facoltà di finanziare in deficit progetti europei con bond europei. La spesa potrebbe essere parametrata agli obiettivi differenziati di riduzione della disoccupazione, mentre il flusso di indebitamento potrebbe esserlo alla riduzione concordata dei singoli rapporti debito/Pil nell'Unione.

Il campo di azione non sta solo nel finanziamento di grandi progetti di infrastrutturazione, che funzionerebbero su un periodo lungo, ma anche (e soprattutto) in programmi di facile fruizione che, pur rimanendo infrastrutturali (legati a obiettivi di diffusione tecnologica e informatica e di trasformazione verso un'economia verde di promozione sociale e di valorizzazione del patrimonio culturale, formativo e umano), generino in tempi brevi spesa e reddito in modo diffuso e con buoni moltiplicatori.

d) Il rafforzamento produttivo non potrà non avere a sostegno una vera e propria politica industriale su scala europea, alla stregua di ciò che avviene in altre parti del mondo. Una crescita adeguata all'economia cognitiva di questo secolo richiede impegni di spesa e organizzazione per produrre conoscenza e tecnologia, nonché un'accelerazione dei processi di riconversione, che l'Unione può guidare. Non, però, per mantenere il modello attuale, ma per dirigere l'economia europea verso un modello di crescita basato sui consumi collettivi e per indirizzare la tecnologia verso sviluppi che valorizzino il lavoro invece di essere volti al suo risparmio.

Fermo restando l'impegno in questa direzione, la politica industriale può andare a 360° e proteggere le attività strategiche (non da ultimo ponendovi a presidio imprese pubbliche), sviluppare le reti europee (anche con un coinvolgimento diretto), avviare e finanziare le iniziative nelle quali l'industria europea rischia di non decollare, intervenire dirigisticamente dove è in esubero di capacità, determinare gli standard, proteggere l'interesse pubblico nell'infrastruttura dei nuovi media e piattaforme (regolandoli in modo da evitare traiettorie tecnologiche protette e monopolio), indirizzare la domanda pubblica dove essa è più suscettibile di far sviluppare nel settore privato attività tecnologiche, reti e ricerca specifica. Senza una politica industriale (e fiscale) strategicamente e vigorosamente diretta allo scopo, è difficile pensare di fare della politica energetica comune – e orientata a una riconversione produttiva idonea al mutamento climatico – un vero e proprio volano della crescita economica. Dovrebbe costituire la missione principale che riassume le altre.

e) Vi è poi il capitolo della riconquista di una sovranità fiscale, che necessita di un argine alla disordinata concorrenza al ribasso che ha percorso il continente e che ha trovato legittimazione in una visione liberista di come dovesse funzionare l'Unione; quella visione che ha anteposto una competizione tra Stati al governo comunitario della materia, sebbene ciò costituisse un danno per tutti. È un punto sottovalutato nei programmi della sinistra.

Politiche di armonizzazione e uniformità devono porre fine alla continua erosione delle basi imponibili mobili, compensando gli Stati più deboli e inducendoli a desistere dal tentativo di attrarre capitali attraverso l'abbassamento competitivo nell'imposizione e negli standard giuridici. Quindi: livello minimo di tassazione per le imprese (differenziata per fasce di Paesi, ma su basi uniformate di compilazione dei bilanci aziendali), fine dei regimi speciali interni di tassazione finanziaria, armo-

nizzazione del trattamento delle holding, lotta spietata ai paradisi fiscali e al segreto bancario, Tobin tax estesa a tutte le contrattazioni. Ma è punto centrale di una regolazione del capitalismo dal lato fiscale (sul quale l'Europa dovrebbe farsi leader per un'applicazione mondiale) il passaggio a una base consolidata della tassazione delle imprese multinazionali, suddivisa con il criterio di una effettiva presenza delle stesse nei singoli Paesi (con compensazione per i Paesi con reddito pro capite più basso).

Il tutto, in stretta connessione all'obiettivo di guidare in modo armonizzato la riduzione del peso della tassazione personale e sul lavoro, a favore di una tassazione patrimoniale, dei consumi opulenti e delle rendite finanziarie, che goda di un'ampia base informativa automatica su scala europea e la pretenda su base mondiale.

f) Infine, l'universo delle politiche sociali. Le questioni fiscali non devono essere solo di regolazione del capitalismo ma di complemento a una drastica riduzione dei divari inaccettabili che si sono prodotti nelle condizioni economiche e umane. E questo non basta, perché è necessaria una fermezza (europea) sui diritti sociali per ridare forza contrattuale al lavoro e attenuare – agendo su una scala di azione più adeguata ai cambiamenti della produzione – il disequilibrio di forze che si è creato nei confronti dell'impresa. Le forze democratiche dovrebbero puntare a un diritto del lavoro europeo e, ovviamente, a richiedere che sia mantenuta la priorità della protezione dai rischi sociali e (non secondariamente) che sia posto un tetto ai redditi milionari dei top manager.

Una nuova statalità democratica in Europa dovrebbe guidare le politiche sociali europee (per quella parte di uniformità di fondo che esse richiedono), con l'intento di evitare che l'impatto con la globalizzazione snaturi il modello sociale del continente. Occorrerebbe marciare, al di là della priorità data all'occupazione, verso un'uniformità di standard sociali (a partire da quelli disattesi nei Paesi dell'Est), che si rifletta nell'adozione di un salario minimo (differenziato per gruppi di Paesi), nell'impegno a garantire il minimo sociale a tutti con obiettivi – se possibile – quantificati (per Paesi), in programmi europei di istruzione e addestramento per i disoccupati. I socialisti e democratici devono mirare a una scuola in cui i giovani rimangano fino al conseguimento del diploma di terzo grado e al sostegno finanziario (europeo) alle sedi che svolgono la propria missione in luoghi di disagio sociale. Inoltre, è compito dei socialisti spendersi per tenere il più possibile unificato il mercato del lavoro e ridurre drasticamente l'area del precariato.

*L'Europa non può essere
un soggetto neutro
rispetto
a ciò che accade nel globo*

Le regole di un nuovo modello di capitalismo. Oltre che di una sana gestione della macroeconomia e dell'assetto produttivo e sociale, l'Europa ha bisogno di mantenere un baricentro in regole economiche certe e in standard legali (da promuovere anche internazionalmente) che implichino una completa svolta rispetto all'idea che siano gli ordinamenti giuridici a doversi conformare alle esigenze dell'«efficienza di mercato» piuttosto che il contrario. Non si tratta soltanto di ristabilire nel contesto attuale quelle salvaguardie che ci hanno dato mezzo secolo di relativa stabilità finanziaria (che non è poco), ma di ripensare, attraverso le regole, il tipo di capitalismo che le forze democratiche e socialiste indicano come desiderabile. Si tratta di determinare un più accettabile equilibrio di potere sociale, di ridurre il ruolo della finanza quando sono in gioco i bisogni primari (istruzione, vecchiaia, salute, abitazione, che devono essere responsabilità primarie dello Stato), di garantire una riduzione drastica delle possibilità di speculazione e di assunzione di rischi privati che ricadono poi sulla collettività, di impedire il formarsi di conglomerati troppo potenti. Una nuova regolazione ispirata a principi propri della sinistra democratica dovrà essere identificabile in alcune direzioni, in grado di costituire un nuovo asse progettuale attraverso:

- a) un approccio antioligarchico e anti-oligopolistico, che preveda un sistema con una pluralità di soggetti nel mercato in grado di temperare (in primis con la presenza riequilibratrice dello Stato nelle sue varie prerogative e articolazioni) il potere che in esso è esercitato dai singoli;
- b) una chiara identificazione di un modello che convogli in via diretta e prioritaria il risparmio e l'attività finanziaria verso la crescita reale e la rivoluzione verde, attraverso una finanza sottoposta a disciplina e responsabilità e riportata alla sua funzione di alimento dell'innovazione e della crescita;
- c) la protezione dalla forza della speculazione e del capitale finanziario rivolta alle azioni di sviluppo intraprese dalle politiche economiche;
- d) l'estensione più ampia possibile sia della responsabilità sociale di chi opera nel mercato, sia del ruolo controbilanciante delle istituzioni e di organismi collettivi della società civile rispetto al potere dispositivo dei soggetti più forti, nonché l'estensione della partecipazione attiva degli attori alla vita economica.

I contenuti in cui le regole finanziarie possono sostanziarsi non sono sconosciuti al dibattito corrente e, in ogni caso, oggi il mondo finanziario è meglio regolato di quanto lo fosse nel 2008, anche per trasparenza e supervisione. Tuttavia, non emerge un succo politico né un quadro orga-

nico di trasformazione del capitalismo finanziario che ha dominato negli ultimi trent'anni. L'interesse delle autorità è centrato sulle banche, che non rappresentano l'unica area della finanza dalla quale può venire una minaccia e, comunque, i criteri guida toccano poco la libertà di mercato.

La sinistra deve essere in grado di far uscire dall'ambito tecnico e far divenire veri e propri temi politici e di mobilitazione quelli relativi a una consistente limitazione delle dimensioni delle corporations e a un ritorno per le banche alla separazione tra credito commerciale e altre funzioni finanziarie; e, ancora, i temi relativi alla necessità che siano società finanziarie separate a operare nel trading, che vi siano consistenti limitazioni alla cartolarizzazione dei crediti e che sia ridotta la leva finanziaria consentita dall'attuale regolazione bancaria. Inoltre, deve pretendere che le autorità prendano il controllo regolatorio di tutte le attività che intermediano i flussi fuori dal settore bancario: restringendo le tipologie di cartolarizzazione, estendendo agli stessi soggetti le regole macroprudenziali che Basilea 3 impone alle banche e prevedendo una riduzione drastica delle maturità dei loro investimenti. Anche l'emissione dei certificati assicurativi contro il default (Cds) va lasciata appannaggio delle sole assicurazioni che abbiano i requisiti di capitalizzazione, e vanno chiusi i canali di speculazione allo scoperto. È importante creare un'agenzia di rating europea. E fare tanto altro, su cui non è possibile in questa sede entrare nel merito.

Per quanto prioritario, l'obiettivo di regolamentare la finanza e di produrre un'apprezzabile definanziarizzazione dell'economia non deve porre in ombra quello della democratizzazione dell'economia, affidata a un forte quadro giuridico e normativo per l'impresa privata e pubblica, che preveda anche il coinvolgimento dei portatori terzi di interessi, oltre che degli azionisti.

Va promosso tutto ciò che implichi partecipazione, sorveglianza e cooperazione e va imposto alle imprese l'obbligo di adottare statuti di responsabilità sociale che non siano un puro orpello, ma siano resi sostanziali dall'attribuzione agli stakeholders di diritti, inseriti in un disegno pubblico della materia che ne consenta l'esercizio. Un'economia con forti connotati comunitari prevede forme di partnership sociale, regolazioni bilaterali di conflitti tra parti sociali, forme di controllo dal basso di tutto ciò che interessa i territori e di tutto ciò che favorisce il pluralismo nel mercato. *Valorizza i corpi intermedi*, e prevede un quadro di riferimento che consenta a ogni singola esperienza dal basso di avere un riconoscimento e, allo stesso tempo di poter-

Occorre ripensare il tipo di capitalismo che le forze democratiche e socialiste ritengono desiderabile

si rapportare alla società nel suo complesso. Occorre, da ultimo, predisporre tutte le normative e ingegnerie sociali che rendano l'iniziativa economica pubblica efficiente e pervasa da cultura di servizio al cittadino.

L'emergenza istituzionale. La radicalità delle difficoltà in cui è incorsa l'Unione impone interventi risoluti, che, per quanto intrecciati con gli obiettivi più legati agli indirizzi di politica economica e di riforma del capitalismo, hanno una loro autonomia e fissano il quadro di contesto. Si tratta, in sostanza, della correzione (affatto rivoluzionaria, se vivessimo in tempi di razionalità e di buone teorie) dei difetti di fondo della costruzione

È necessario correggere i difetti di fondo della costruzione di origine dell'Unione monetaria ed economica

di origine dell'Unione monetaria ed economica, che la miopia politica e culturale dei conservatori europei (o i costruttori alcoli dei paesi più stabili in cui sono al governo) rendono difficile realizzare. Gli indirizzi necessari sono ed economica ormai indicati da una platea estesa tanto di governanti quanto di professionisti, segno, appunto che così rivoluz

zionari non sono. Ma solo con una volontà collettiva è possibile superare gli ostacoli giuridici, politici e tecnici per giungere a una definizione istituzionale che permetta:

- a) alla Banca centrale europea di esercitare de iure i poteri di una vera banca federale;
- b) di porre la garanzia europea sui debiti sovrani, con qualsiasi schema, dal più risolutivo al più blando (che non escluda che ciascun Paese rimanga responsabile per la sua porzione del servizio del debito, né che i bilanci pubblici vadano indirizzati su sentieri di sostenibilità);
- c) di spezzare contestualmente il legame tra i rating bancari e quello dei rispettivi governi, verso i quali questi ultimi sono usualmente esposti;
- d) di procedere all'assicurazione comunitaria dei depositi e di prevedere anche la nazionalizzazione comunitaria delle banche in difficoltà;
- e) di prevedere un bilancio europeo con dotazioni adeguate secondo le modalità e finalità di cui al punto c) del secondo paragrafo;;
- f) di superare la clausola dell'unanimità in sede fiscale;
- g) di far funzionare quella relativa alla correzione degli eccessi di squilibrio nei conti esterni dei Paesi eccedentari.

Per quanto di emergenza, questi aggiustamenti (quand'anche attuati per pezzi) sono di portata straordinaria, rappresentando un salto di qualità nell'architettura istituzionale europea. Disegnano una svolta a U rispetto ai

disastrosi indirizzi ereditati e difesi dai conservatori europei; svolta che i socialisti e democratici europei non possono non pretendere e perseguire. Può richiedere tempo e varianti, ma la direzione di marcia deve essere inequivocabile.

In definitiva... È indubbio che il quadro presentato forzi i termini del realismo. Ma le idee che oltrepassano l'esistente devono aleggiare nell'aria, diventare idee forza, forgiare l'opinione di larghe masse e dar luogo a una mobilitazione attiva perché domani siano pronte per l'applicazione quando (speriamo non di fronte a un'emergenza imposta dall'implosione) la necessità di dotare l'Unione di capacità decisionali e di direzioni di marcia lungimiranti si imporrà da sola come l'unica via d'uscita dal disastro potenziale immediato o (con maggiore probabilità) dalla prospettiva di un declino irreversibile e sempre più pronunciato.

È ovvio che vanno selezionate le battaglie secondo quanto consentito dalle forze in campo e dal compromesso, se necessario; ma in un finalismo che rimane integro, perché una sinistra rispettosa dell'ordine costituito, che rinunci a intervenire radicalmente su di esso, non riuscirà a cambiare il senso comune e rischia di rimanerne prigioniera.

Nulla è immutabile, ma tutto è soggetto a una dinamica prodotta dalla forza delle idee e dagli sviluppi della società, i cui orientamenti dipendono anche da chi è in grado di segnare l'agenda politica e culturale.

Salvatore Biasco è professore di Economia internazionale all'Università «La Sapienza» di Roma. Autore di numerose pubblicazioni in ambito economico e politico, ha vinto il premio Saint-Vincent per l'economia ed è stato parlamentare nella XIII Legislatura, tra i protagonisti del ridisegno del sistema fiscale.