

## ARGOMENTO

## Uscire dall'euro? Né realistico né desiderabile

Lorenzo Bordogna\*

Il contributo di Lucio Baccaro tratta un tema di grande importanza per le relazioni industriali in Italia e in molti paesi europei. Esso richiama l'attenzione sulle implicazioni di fattori di contesto che sono oggi tra i più rilevanti per i destini dei sistemi nazionali di relazioni industriali nel nostro continente, ovvero l'insieme di regole connesso all'appartenenza all'Unione Europea e in particolare all'Unione economica e monetaria con tutta la sua architettura istituzionale, a partire dal Patto di stabilità e crescita fino alle modificazioni e integrazioni nella governance economica europea intervenute dopo la crisi del 2008.

Si tratta di un tema la cui portata, in realtà, va molto al di là dei confini delle relazioni industriali in senso stretto, per investire problemi al centro del dibattito economico e del confronto politico in Italia e in molti paesi europei. Inutile ricordare come i temi euro-scettici siano, con varie tonalità, tra quelli elettoralmente più proficui praticati da movimenti e partiti politici di destra e di sinistra in molti paesi europei, che siano o meno sotto programma della Troika. I recenti risultati delle elezioni politiche in Polonia, un paese che pure non fa parte dell'eurozona e che dall'appartenenza alla Ue ha tratto grandi vantaggi, è solo l'ultimo esempio. Non a caso, sin dalla chiarezza del titolo – *Salvati o rovinati dall'Europa?* – l'articolo richiama, ponendosi in chiave critica, la posizione di studiosi che, alla fine degli anni novanta/inizio duemila, ritenevano che l'appartenenza all'Unione Europea, e in particolare all'Unione monetaria, avesse prodotto o potesse produrre effetti benefici sulla politica italiana, costringendola a riformarsi e a introdurre riforme economiche liberalizzatrici (Ferrera, Gualmini 1999; Salvati 2000; ma sono richiamati anche Carli, Andreatta, Ciampi, Padoa Schioppa, Draghi).

\* Lorenzo Bordogna è docente di Sociologia economica presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università di Milano.

Rispetto ai toni semplificatori di una parte almeno del dibattito corrente su questi temi, l'articolo ha il sicuro merito di collocare la discussione su un piano analitico rigoroso e controllato, con argomenti fondati il più possibile sull'evidenza empirica seguiti da formulazione di opzioni di *policy* che vogliono essere coerenti con quella evidenza. Naturalmente, l'Unione Europea è più del mercato unico e della moneta unica, includendo quell'insieme di diritti, di norme, di pratiche e di valori che viene spesso riassunto sotto il titolo di *Acquis communautaire*, di cui fa parte anche il Modello sociale europeo, per quanto sotto stress. Ma proprio allo scopo di evitare discussioni troppo generali e difficilmente controllabili, l'analisi è volutamente limitata alla moneta unica e ai suoi effetti, confrontando la performance economica di medio-lungo periodo dell'Italia, prima e dopo l'avvento della moneta unica, con quella di alcuni paesi europei con economie di dimensioni e livelli di sviluppo comparabili, quali Francia, Germania e Regno Unito. In questo quadro, che mette in luce i gravissimi ritardi strutturali dell'economia italiana (ed è questo un altro merito del contributo in esame), una particolare attenzione è dedicata alla comparazione tra Italia e Regno Unito in ragione della loro comune traiettoria monetaria fino ai primi anni novanta, poi seguita da decisioni opposte in merito all'adesione alla moneta unica. I due paesi, infatti, hanno entrambi partecipato al Sistema monetario europeo (Sme), l'Italia dal 1979 e il Regno Unito dal 1990, da cui sono contemporaneamente usciti a seguito della tempesta finanziaria e valutaria del settembre 1992, con una forte svalutazione della moneta nazionale, per percorrere poi strade opposte circa l'adesione alla moneta unica. L'Italia è rientrata nello Sme nel 1996 e nel 1999 è stata inclusa nel primo gruppo di paesi che hanno adottato l'euro, il Regno Unito ha deciso invece di restarne fuori, allora come oggi. In tal modo l'analisi comparata, e quella con il Regno Unito in particolare, cerca di compensare in qualche misura, come spesso avviene nelle scienze sociali, l'assenza di prove controfattuali o la difficoltà, se non l'impossibilità in molti casi, di effettuare esperimenti di laboratorio.

Gli andamenti economici considerati, con vari indicatori e approfondimenti, riguardano la crescita e il reddito *pro capite*; il «dividendo fiscale», ovvero i benefici in termini di finanza pubblica assicurati dalla riduzione dei tassi di interesse e quindi il problema della sostenibilità del debito; i costi unitari del lavoro e la produttività del lavoro, e quindi la competitività di beni e servizi nazionali. Il periodo temporale coperto comprende sempre anni

precedenti e successivi all'avvento della moneta unica, e va in genere dai primi anni novanta al 2013 o 2014, salvo in due casi in cui risale ai primi anni settanta o sessanta (crescita del reddito *pro capite* e «moltiplicatore» del debito pubblico, ovvero rapporto tra tasso di interesse sul debito e crescita del prodotto interno lordo). Tutti i confronti con i maggiori paesi europei, e in particolare con il Regno Unito, risultano decisamente sfavorevoli per l'Italia, pur in misura diversa.

Al termine dell'analisi, Baccaro conclude quindi che «per quanto manchi la prova controfattuale [...] ci sono pochi dubbi che l'euro non sia stato un buon affare per l'Italia». Ha avuto un impatto negativo sulle esportazioni nette attraverso la rivalutazione del cambio reale, ed esiti problematici anche sotto il profilo del «dividendo fiscale». Se infatti c'è stata effettivamente una riduzione dei tassi di interesse, questa si è accompagnata a una riduzione dei tassi di crescita, anche a causa degli effetti recessivi dei saldi primari di bilancio, tale da compromettere comunque la sostenibilità del debito pubblico. Vengono quindi tratte tre indicazioni di scenario, che sono anche opzioni di *policy*, con diverse implicazioni per le relazioni industriali italiane (e non solo per le relazioni industriali), e con diversi vantaggi e rischi potenziali.

Senza discutere nel dettaglio le argomentazioni di Baccaro, che richiederebbe un impegno che non sono in grado di affrontare, concentrerò il mio commento dapprima su alcuni aspetti analitici e poi soprattutto sugli scenari conclusivi e le loro implicazioni politico-normative.

Sul piano analitico il dubbio principale riguarda il valore attribuito al confronto con il Regno Unito. Un paese che, per via dell'esperienza monetaria analoga a quella italiana fino all'uscita dallo Sme nel 1992 e poi divergente dal momento dell'adesione/non adesione all'euro, viene assunto, in assenza di una prova controfattuale, quale indicatore di come avrebbe potuto essere la performance economica dell'Italia se non fosse entrata nell'euro e nella connessa rete di vincoli, a partire dall'impossibilità di usare la svalutazione competitiva della moneta. In estrema semplificazione (Baccaro mi scusi se la semplificazione è eccessiva), il dubbio riguarda la correttezza analitica di fare dipendere il successo economico del Regno Unito e l'insuccesso dell'Italia negli ultimi due decenni dalla diversa scelta di adottare/non adottare la moneta unica alla metà-fine degli anni novanta. Certo, quello è stato uno spartiacque di grande rilevanza, con effetti di vasta portata. Si può tuttavia discutere se quella sia l'unica differenza critica cui si possa attribuire in

via esclusiva il diverso successo economico dei due paesi, o se non contino anche altri fattori che poco hanno a che fare con l'euro. Ad esempio, un sistema elettorale fortemente maggioritario e una forma di governo che consentono nel Regno Unito una stabilità politica e processi decisionali più rapidi e compatti che non nella tormentata esperienza dei governi di coalizione italiani – una caratteristica che, specie in tempi di crisi, potrebbe essere importante anche sul piano della performance economica. Un altro aspetto non trascurabile, i cui effetti dovrebbero essere analizzati in rapporto all'adesione o meno all'euro, è la diversa struttura economica dei due paesi, con un peso della componente finanziaria nel Regno Unito assai maggiore che in Italia e una dipendenza energetica notevolmente inferiore. Un altro aspetto ancora sono le profonde differenze nella regolazione del mercato del lavoro, tra i più liberalizzati e flessibili d'Europa quello del Regno Unito, e tra i più regolamentati quello italiano. In breve, occorrerebbe considerare se l'assunto *coeteris paribus*, consueto e per molti versi inevitabile nell'analisi scientifica, non rischi in questo caso di lasciare fuori dal quadro aspetti rilevanti ai fini della spiegazione, e quindi di attribuire all'appartenenza o meno all'euro una capacità esplicativa eccessiva, facendo discendere da questo (solo) fattore conseguenze in termini di successo/insuccesso della performance economica nei due paesi che a esso non sono direttamente riconducibili.

Peraltro, anticipando considerazioni politico-normative che svolgerò tra poco, se l'estrema flessibilità del mercato del lavoro fosse una componente importante del divario tra successo economico del Regno Unito e deludente performance italiana, si avrebbe una conseguenza in certo senso paradossale. Ovvero che, se il successo del Regno Unito costituisse un modello, l'uscita dell'Italia dall'euro dovrebbe accompagnarsi a riforme neoliberali di flessibilizzazione del mercato del lavoro che sono parte significativa di quanto viene rimproverato ai vincoli regolativi dell'Unione monetaria.

Questo ci conduce al secondo gruppo di osservazioni, relative agli scenari e alle opzioni di policy, e ai loro potenziali effetti. Baccaro descrive tre scenari. Sintetizzando. 1) Stare nell'euro e fare le riforme necessarie per sopravvivere nell'euro. 2) Uscire dall'euro, con due varianti: uscita unilaterale, oppure uscita concordata/negoziata con gli altri partner. 3) Restare nell'euro e «navigare a vista».

Il primo scenario, che coincide sostanzialmente con quanto imposto dalla Troika alla Grecia, è considerato non realistico e non desiderabile, specie se condotto, come Baccaro ritiene inevitabile, in forma asimmetrica, ovvero

senza che la Germania accetti di espandere la propria domanda interna mentre i paesi del Sud la contraggono. Le riforme strutturali dovrebbero infatti promuovere la riduzione dei costi unitari di produzione mediante flessibilità delle retribuzioni reali verso il basso (e anche nominali, data un'inflazione prossima allo zero), e incrementare il tasso di crescita della produttività attraverso la riduzione delle rigidità istituzionali e una più efficiente allocazione dei fattori produttivi, nel mercato sia del lavoro sia dei prodotti. Baccaro sottolinea, fondatamente a mio avviso, che il legame tra riduzione delle rigidità istituzionali e incremento della produttività non trova sostegno unanime nella letteratura scientifica. Ai riferimenti bibliografici che cita (Hicks, Streeck, Acemoglu) si potrebbe peraltro aggiungere l'importante lavoro dei primi anni settanta di Sylos Labini (1972) su sindacato e progresso tecnico. Ma, anche a prescindere da queste considerazioni che ne contestano la fondatezza sul piano teorico, l'aggiustamento dei costi unitari necessario in questo scenario, per di più in un contesto di inflazione vicina allo zero, sarebbe di dimensioni tali da mettere a rischio la stessa tenuta delle istituzioni democratiche, oltre a essere il più pericoloso per il sindacato.

Il secondo scenario, nella variante dell'uscita concordata/negoziata dall'euro, è quello ritenuto più desiderabile. Esso consentirebbe infatti di compiere l'aggiustamento necessario utilizzando la leva della svalutazione «esterna» della moneta invece di quella della svalutazione interna dei salari e dei prezzi. È anche lo scenario che aprirebbe maggiori spazi al ruolo del sindacato in quanto, per evitare che la dinamica dei redditi e dei prezzi nominali si mangi tutti i benefici della svalutazione del cambio, occorrerebbe una rigorosa politica dei redditi come quella seguita al Protocollo Ciampi del luglio 1993. In quel contesto, l'apporto del sindacato, nel quadro di una politica dei redditi concertata, fu fondamentale per assicurare che la svalutazione nominale si traducesse quasi per intero in svalutazione reale, a sostegno della competitività dell'economia nazionale.

Il terzo scenario è quello della risposta giorno per giorno, in attesa di mutamenti favorevoli del contesto esterno (misure della Bce per raffreddare le tensioni speculative sul debito, riduzione delle politiche di austerità da parte della Ue e flessibilità sull'applicazione delle regole del Patto di Stabilità, apertura della Germania a misure di aggiustamento simmetrico, riducendo gli avanzi di bilancia commerciale). Sebbene ritenuto da Baccaro inadeguato perché insufficiente rispetto alle dimensioni della crisi italiana e al gap di competitività che deve essere recuperato, è anche considerato lo scenario

più probabile e comprensibile da un punto di vista politico, in quanto coerente con un'opinione pubblica fortemente divisa circa l'orientamento positivo o negativo verso l'euro, e soprattutto circa la preferenza se restare o uscire dalla moneta unica.

I dubbi riguardano praticabilità e desiderabilità dei tre scenari, nonché la possibilità di individuare un'ulteriore opzione che Baccaro non considera. Ora, mentre la valutazione del primo scenario – non realistico e non desiderabile – è a mio avviso condivisibile, oltre che coerente con l'analisi precedente di Baccaro, la valutazione delle altre due opzioni sembra invece discutibile. In particolare, riguardo alla seconda, quella dell'uscita concordata/negoziata/assistita dall'euro, è innanzitutto la praticabilità a presentarsi molto problematica. Lo stesso Baccaro avverte, nelle Conclusioni, che non è chiaro se sia realmente percorribile, ma subito dopo sottolinea che la proposta di Schaeuble alla Grecia nell'estate 2015 avrebbe meritato (e meriterebbe) maggiore attenzione da parte del governo italiano – sembrando quindi suggerirne la fattibilità oltre che la desiderabilità. Tuttavia è proprio la fattibilità stessa a non convincere. È vero infatti che, ritenuta a lungo impossibile, è stata prospettata alla Grecia dal ministro delle Finanze tedesco nell'estate 2015 come soluzione ai negoziati per il terzo salvataggio del paese che sembravano completamente bloccati e senza via d'uscita. Ma è altrettanto vero che non solo è stata rifiutata dal paese interessato, ma neppure è stata accettata dagli altri protagonisti coinvolti, inclusa la cancelliera Merkel. Più importante ancora è la considerazione che, dal punto di vista dei paesi partner dell'euro, Germania in testa, la concorrenza di un'economia del peso di quella italiana, lasciata libera di uscire dall'euro in forma «assistita» e di svalutare la propria moneta dentro un sistema di fluttuazioni controllato, sarebbe incomparabilmente più minacciosa e pericolosa di quella della piccola economia greca e delle sue modeste potenzialità di esportazione. Difficile pensare che non si leverebbero forti resistenze a questo scenario da parte dell'industria tedesca e di altri paesi dell'eurozona, specie quelli a più forte vocazione esportatrice. In breve, è assai probabile che un'uscita dall'euro potrebbe eventualmente avvenire solo in via unilaterale, come decisione autonoma dell'Italia, e, dati i vincoli presenti nei Trattati, solo attraverso una contemporanea uscita dalla stessa Unione Europea. Si presenterebbero allora tutte le incertezze e conseguenze illustrate da Baccaro con riferimento alla prima variante del secondo scenario, cui si possono aggiungere probabili tensioni e rischi di fratture territoriali e settoriali nel paese.

Se la prima opzione è non realistica e non desiderabile, e quella dell'uscita concordata/assistita dall'euro meno facilmente praticabile di quanto ipotizzato, non è detto però che l'unica altra opzione disponibile sia allora la terza delineata da Baccaro, quella del prendere tempo in attesa di mutamenti favorevoli del contesto esterno. Un'opzione che, secondo Baccaro, sebbene sia la più probabile date le preferenze degli italiani, quasi certamente («a meno di miracoli») non sarebbe in grado di recuperare il gap di competitività del paese, e anzi rischierebbe di erodere la già debole coalizione sociale ancora favorevole alla permanenza nell'euro. Ciò che non convince non è la plausibilità di questo esito, ma l'assunto implicito che la permanenza nell'euro possa abbinarsi a due sole possibilità: o misure di feroce svalutazione interna, sul modello di quelle imposte alla Grecia, o *muddling through* in attesa di qualche «miracoloso» evento esterno favorevole. Quasi che i singoli paesi dell'eurozona non possano avere che un ruolo del tutto passivo nella definizione/interpretazione/applicazione delle regole e delle politiche europee – siano, per così dire, esclusivamente destinatari di regole e politiche sulle quali non hanno alcuna possibilità di incidere. Uno scenario diverso, in cui i governi nazionali, a cominciare da quelli dei paesi economicamente più rilevanti e che più soffrono le strette maglie del Patto di stabilità e delle politiche di austerità, operino attivamente per modificare queste politiche, per consentire una diversa interpretazione/applicazione delle regole, o addirittura per modificare le regole stesse, non è contemplato da Baccaro, se non come evento miracoloso. Non sappiamo se non è contemplato perché ritenuto uno scenario non praticabile, o non desiderabile, o per entrambe le ragioni. La sua praticabilità sembra invece confermata dai segnali che si sono avuti dopo l'insediamento della nuova Commissione europea a fine 2014, con riferimento sia alle politiche (il cosiddetto Piano Juncker a sostegno degli investimenti), sia alla interpretazione/applicazione più flessibile delle regole del Patto di stabilità e crescita – la Comunicazione «interpretativa» della Commissione del 13 gennaio 2015, con la flessibilità legata alle tre clausole delle riforme strutturali, degli investimenti e delle condizioni cicliche – (Commissione europea 2015a; mi permetto di rinviare anche a Bordogna, Pedersini 2015). Segnali certamente ancora molto e troppo timidi (specie il Piano Juncker, un po' più significativa è la flessibilità sulle regole del debito e del deficit), ma che, insieme alle ben più rilevanti misure di espansione monetaria della Bce, sembrano aprire la strada a politiche più attente ai



problemi della crescita e meno ossessivamente vincolate ai temi dell'austerità. Anche il Rapporto dei cinque presidenti del giugno 2015 sul completamento dell'Unione economica e monetaria (Commissione europea 2015b)<sup>1</sup> sembra arricchire questo scenario, e forse permettere parziali correzioni delle asimmetrie e incompletezze dell'architettura istituzionale dell'euro, attenuandone le implicazioni di svalutazione interna certamente prevalenti nell'assetto originario, da sempre sottolineate dagli studiosi più attenti (Scharpf e Streeck per tutti). Molto dipende dal ruolo attivo, e non solo attendista, che sapranno esercitare i governi nazionali nell'arena europea. E forse anche da una azione meno distratta delle parti sociali, più consapevole che la tutela efficace degli interessi dei propri rappresentati dipende oggi da Bruxelles (e da Francoforte) almeno altrettanto che dalle capitali nazionali. Si tratta di un'opzione certamente difficile da perseguire ma a mio avviso non impraticabile e più desiderabile rispetto alle altre delineate da Baccaro.

Infine, un'ultima considerazione tutta «politica». L'opinione degli italiani è nettamente divisa sulla questione dell'euro, e divisi sono anche i gruppi sociali tradizionalmente rappresentati dai sindacati. Secondo i sondaggi riportati da Baccaro, quasi la metà degli italiani (47 per cento) considera l'euro una «cosa cattiva» per il proprio paese, leggermente di più di coloro che lo considerano una «cosa buona». Questi ultimi sono la maggioranza tra gli studenti (59 per cento), i pensionati (53 per cento), i pubblici dipendenti (54 per cento), i professionisti e manager (51,5 per cento), ma la netta minoranza tra le casalinghe e gli inattivi, i disoccupati, i lavoratori manuali e i capi intermedi. Sulla questione specifica della permanenza o dell'uscita dall'euro, quasi la metà è favorevole a uscire, contro altrettanti favorevoli a restare. Anche se sembra una forzatura caratterizzare i gruppi sociali che vedono positivamente l'euro come una «coalizione basata sulla

<sup>1</sup> Si noti, peraltro, che nel paragrafo 2.1 è previsto un rafforzamento della Procedura per gli squilibri macroeconomici, introdotta negli anni della crisi, con un riferimento specifico anche alla necessità di promuovere riforme adeguate «in paesi che accumulano in modo persistente consistenti avanzi nelle partite correnti se questi sono dovuti, per esempio, all'insufficienza della domanda interna e/o a un basso potenziale di crescita». È insieme la conferma che la procedura per gli squilibri eccessivi nelle partite correnti non è stata applicata negli anni recenti con lo stesso rigore delle regole sul debito e sul deficit, a beneficio di paesi come la Germania, il cui avanzo ha superato in più anni la soglia critica del 6 per cento, e a svantaggio dei paesi del Sud (qui Baccaro ha completamente ragione), ma anche un impegno a riequilibrare questa asimmetria.

paura» (anche il 59 per cento degli studenti e il 52 di manager/professionisti?), è certamente un quadro di scetticismo molto marcato, sorprendentemente assai più marcato che nella stessa Grecia (oltre che in Germania, Spagna e Francia)<sup>2</sup>. Uno scetticismo su cui prosperano troppo facilmente, anche in Italia, le proposte politiche populiste. Ora, è forse ipotizzabile, come sembra suggerire Baccaro, che l'uscita dall'euro, evitando la svalutazione interna che sarebbe necessaria restando nella moneta unica, sia in grado di evitare un'ulteriore radicalizzazione delle tendenze populiste e di attenuare la crescente sfiducia nelle istituzioni democratiche – con eventuali sbocchi analoghi a quelli degli anni trenta. Non possiamo saperlo, come non sappiamo se, al contrario, il rischio di questi sbocchi derivi piuttosto dai prezzi collegati all'uscita dall'euro. Ciò che sappiamo, però, è che l'opzione di rimanere nell'euro non per navigare a vista ma con l'impegno di modificarne assetti istituzionali, applicazione delle regole e contenuti delle politiche, consente di sfuggire a un esito paradossale: ovvero, per evitare sbocchi populistici, di rincorrere i populismi sul loro terreno. Per i sindacati confederali si tratta di una sfida che ricorda, per certi aspetti, quella che essi hanno affrontato due decenni or sono, sotto la spinta, che a molti sembrava irresistibile, del pullulare di organizzazioni di rappresentanza a base specifica e ristretta, con contenuti particolaristici. Una classe dirigente illuminata seppe allora resistere alla tentazione di inseguire i Cobas sul loro terreno – cosa peraltro possibile solo rinunciando alla stessa forma confederale. Oggi la situazione e la posta in gioco sono diverse, e molto più drammatiche, ma la sfida è in qualche modo analoga, e chiama in causa la capacità dei dirigenti di ascoltare la base per guidarla, non per inseguirla. Anche per questo l'opzione in questione mi sembra preferibile alle altre.

<sup>2</sup> I sondaggi risalgono rispettivamente all'agosto e alla primavera 2014, prima delle aperture nelle politiche europee e della Bce sopra richiamate, e prima che si vedesse qualche timido segnale di ripresa economica. Le opinioni favorevoli all'euro potrebbero quindi essere leggermente aumentate, ma difficilmente in misura sostanziale.

## Riferimenti bibliografici

- Bordogna L., Pedersini R. (2015), *What Kind of Europeanization? How EMU is Changing Industrial Relations in Europe*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, vol. 146, n. 2, pp. 183-230.
- Commissione europea (2015a), *Making the Best Use of the Flexibility within the Existing Rules of the Stability and Growth Pact*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, Strasbourg, 13 gennaio.
- Commissione europea (2015b), *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, Brussels, giugno.
- Sylos-Labini P. (1972), *Sindacato, inflazione e produttività*, Bari, Laterza.