

Il Piano Juncker
Audizione alla Camera dei Deputati – Commissione Bilancio
11 marzo 2014

-

Andrea Baranes – Sbilanciamoci!
Mario Pianta – Università di Urbino

Introduzione e descrizione del piano

Lo scorso 26 novembre il Presidente della Commissione Juncker ha presentato al Parlamento europeo il "Investment Plan for Europe", noto come "piano Juncker". Un piano di investimenti da 315 miliardi di euro che dovrebbe rilanciare l'economia europea e la crescita, tramite un aumento di spesa pubblica e privata. Se da un lato è ampiamente riconosciuto come uno stimolo alla domanda sia assolutamente necessario in una fase di grave difficoltà economica e di rischio di deflazione per l'intera UE, dall'altro i limiti e i problemi di tale piano sono decisamente rilevanti, tanto da sollevare più di una perplessità sia sugli obiettivi di fondo, sia sui risultati che si potranno effettivamente ottenere.

1. La struttura

Il totale delle risorse (315 miliardi di euro) dovrebbe essere raggiunto grazie a fondi messi dalla Commissione (per 16 miliardi, di cui 6 provenienti da altri progetti europei, 2 di rimanenze di bilancio e 8 non ancora specificati) e dalla BEI (5 miliardi), per un totale di 21 miliardi

Gli Stati sono poi stati "invitati" a integrare il fondo iniziale di 21 miliardi. Tali contributi verrebbero esclusi dal computo delle spese pubbliche ai fini del raggiungimento degli obiettivi del Patto di Stabilità e Crescita.

Il "European Fund for Strategic Investment" (EFSI), sotto l'ombrello della BEI, dovrebbe poi emettere dei titoli per arrivare a un totale di 63 miliardi. La Commissione ipotizza che partendo da questi 63 miliardi, i privati ne metteranno altri 252, portando così il totale a 315 miliardi.

Tale ipotesi è schematizzata nella tabella di seguito:

Tipologia	Istituzione	Importo (miliardi €)
Disponibilità nel bilancio UE	Commissione	2
Da "Connecting Europe Facility"	Commissione	3,3
Da "Horizon 2020"	Commissione	2,7
Non specificati	Commissione	8
TOTALE COMMISSIONE UE		16
Riserve e disponibilità	BEI	5
TOTALE ISTITUZIONI		21 (Più eventuali altre risorse dagli Stati)
Emissione bond	EFSI con sostegno BEI	TOTALE di 63
Investitori privati		252
TOTALE PIANO JUNCKER		315

2. Tempistica

Il programma di investimenti è stato approvato dal Consiglio europeo a dicembre 2014, e le proposte legislative sono state presentate in Parlamento a gennaio 2015. Sfruttando la cosiddetta procedura "fast-track", un accordo complessivo potrebbe essere raggiunto nella prima metà del 2015, in modo da rendere pienamente operativo il European Fund for Strategic Investment (EFSI) verso metà 2015. Il piano dovrebbe poi essere implementato nel giro di un triennio.

Principali problematiche e aspetti negativi

1. Too little too late

Se anche la struttura ipotizzata dovesse realizzarsi (vedi punto successivo), il piano da 315 miliardi di euro in tre anni rappresenta circa lo 0,8% del PIL europeo. Una somma che appare del tutto insufficiente rispetto alle necessità europee e considerando gli impatti della crisi. In aggiunta, per molti Paesi tali impatti hanno assunto carattere strutturale – per l'Italia parliamo di un crollo del 25% della capacità produttiva – e molto difficilmente si può pensare oggi di recuperare il terreno perduto.

Rilanciare l'economia e la domanda aggregata necessiterebbe di interventi di un'altra scala. In ogni modo un piano di investimenti è condizione necessaria ma non sufficiente per invertire la rotta. Raggiungere obiettivi di rilancio dell'economia e della domanda aggregata significherebbe iscrivere un piano di investimenti in un quadro complessivo di politiche europee di segno radicalmente differente rispetto a quelle portate avanti negli ultimi anni (vedi punto 5.).

2. La dimensione reale del piano

Le considerazioni esposte al punto precedente sono tanto più vere se si considera la struttura del piano. Rispetto ai 315 miliardi annunciati, il pubblico mette 21 miliardi,

che dovrebbero poi ricevere un primo moltiplicatore di 3:1 dai mercati finanziari, tramite il EFSI, e un secondo moltiplicatore di 5:1 grazie all'intervento dei privati. Non solo. Come riassunto, di questi 21 miliardi i "soldi freschi" possono essere considerati al momento i 2 miliardi di fondi di bilancio della Commissione e i 5 della BEI. Altri 6 miliardi della Commissione provengono da altri programmi, mentre per 8 miliardi non è ancora stata confermata la copertura.

L'impegno effettivo delle istituzioni appare quindi una briciola rispetto alle reali necessità europee. Guardando ad altre esperienze del passato, tipicamente un investimento pubblico-privato ha raggiunto moltiplicatori molto più bassi di 5:1, o addirittura di 15:1. Il piano da 315 miliardi, comunque ampiamente insufficiente (vedi punto 1.), appare al momento poco più di un annuncio.

3. I rischi

Per stimolare il raggiungimento del moltiplicatore ipotizzato, gli investitori privati dovrebbero avere lo status di "senior tranches", mentre il pubblico riceverebbe le "junior tranches". Nel linguaggio finanziario, questo significa che è il pubblico che dovrebbe subire eventuali perdite fino a esaurimento del proprio investimento, e unicamente se tali perdite superassero l'importo del pubblico ci sarebbero rischi anche per i privati. Questo ultimo aspetto non sembra ancora chiaro, in quanto potrebbero essere messi in piedi ulteriori strumenti di garanzia per i privati anche in caso di default di maggiori dimensioni.

In pratica il piano Juncker sembra mettere in piedi una struttura in cui gran parte degli eventuali profitti rimangono privati, mentre si assiste a una socializzazione delle perdite in caso di problemi. In altri termini eventuali ricadute negative potrebbero ricadere sui contribuenti europei.

4. Quali investimenti?

Gli investimenti destinatari del piano dovrebbero essere proposti dai Paesi membri e poi valutati da un Comitato di Investimenti interno all'EFSI, con personale della Commissione e della BEI. Ci si aspetta che i progetti siano concentrati nei settori delle infrastrutture (banda larga e reti dell'energia), trasporti, ricerca e innovazione, energie rinnovabili e efficienza energetica.

Un dei problemi è che al di là delle dichiarazioni o delle speranze, al momento non c'è un qualche indirizzo pubblico, e il piano di investimenti dovrebbe al contrario essere sottratto a interessi politici. Per rilanciare la domanda e l'occupazione (vedi paragrafo sulle alternative), tale indirizzo pubblico sarebbe al contrario essenziale. I rischi che si presentano sono almeno di due tipi:

–nel momento in cui si spera che i privati mettano la stragrande maggioranza dei soldi, gli investimenti devono garantire tassi di profitto elevati. La Commissione ha già ipotizzato un "road show" tra Paesi arabi e asiatici per stimolare tali investimenti. Difficile pensare che eventuali investitori extra-europei siano interessati a questioni sociali o ambientali e non unicamente alla massimizzazione del ritorno sugli investimenti in tempi rapidi.

–Oltre alla loro tipologia, un secondo problema riguarda la distribuzione geografica degli investimenti. E' ragionevole pensare che i Paesi in grado di attrarne la maggior parte siano quelli con le maggiori capacità produttive, la migliore organizzazione anche nelle istituzioni europee, e in grado di offrire le migliori garanzie agli investitori internazionali. Parliamo dei Paesi più forti economicamente e politicamente, ovvero del centro dell'Europa, a discapito di quelli della periferia, tra cui l'Italia, che potrebbero trovarsi unicamente le briciole.

In altre parole, condizione necessaria per raggiungere l'elevatissimo moltiplicatore ipotizzato dal piano significa non realizzare gli investimenti che servono all'Europa, ma unicamente quelli che rendono di più e offrono le maggiori garanzie. Investimenti forse poco utili per rilanciare l'economia europea sui binari che servirebbero, a cui si somma il rischio di un ulteriore aumento della distanza economica e delle diseguaglianze tra Paesi del centro riuniti attorno alla Germania e Paesi della periferia europea. Un aumento delle diseguaglianze che potrebbe portare a un piano di investimenti addirittura nocivo rispetto alle attuali necessità di una UE caratterizzata da pesanti squilibri interni e dall'assenza di trasferimenti fiscali e monetari tra le regioni più ricche e quelle più povere, fattori che stanno esacerbando le tensioni sulla moneta unica.

5. Il piano Juncker nel quadro delle politiche europee

Gli aspetti esaminati in precedenza rimandano a un discorso più generale, a fronte di un piano che viene dipinto come "la soluzione ai problemi europei". Di fatto, anche se tutte le perplessità sinora esposte dovessero essere smentite, né il piano Juncker né gli altri strumenti oggi messi in campo nell'UE (come il Quantitative Easing), attaccano le cause strutturali della crisi, ovvero le crescenti diseguaglianze tanto tra Paesi europei quanto all'interno dei singoli Paesi, l'ipertrofia finanziaria, gli squilibri interni all'UE, l'eccessivo surplus commerciale tedesco, e via scorrendo. Come accennato, non è irragionevole pensare che molte di tali cause strutturali possano addirittura essere ulteriormente aggravate dallo stesso piano Juncker.

In particolare lo squilibrio tra risorse messe a disposizione della finanza privata e quelle per la finanza pubblica continua a essere di proporzioni incredibili. I 7 miliardi del pubblico (o anche i 21, dando per buone le cifre della Commissione) potrebbero essere messi in rapporto con gli oltre 1.100 miliardi (60 al mese per almeno 19 mesi) previsti dalla BCE con il suo Quantitative Easing. Denaro che va ad aggiungersi ai 1.000 miliardi del LTRO, alle risorse del TLTRO, alle centinaia di miliardi di cartolarizzazioni per acquistare crediti bancari e alle altre misure messe in campo in favore della finanza privata. Si inonda di soldi il sistema finanziario che ha provocato la crisi mentre Stati e cittadini che l'hanno subita sono strangolati dall'austerità. Il rischio più evidente è la formazione di una nuova bolla finanziaria, ovvero del crescere del divario tra un sistema finanziario saturo di liquidità e un'economia reale al palo.

In una situazione di crisi di domanda e di trappola della liquidità come quella che stiamo vivendo in Europa, e in Italia in maniera particolarmente grave, un piano di investimenti pubblico sarebbe fondamentale. Rasenta l'incredibile vedere come, anche per quello che viene dipinto come l'unica misura pubblica di sostegno all'economia, di fatto la stragrande maggioranza delle risorse debba arrivare dal privato. Nel piano Juncker, di pubblico c'è (quasi) solo l'assunzione di rischi e la garanzia per gli investitori privati.

In ultimo, ma è un aspetto fondamentale, allargando ancora lo sguardo, non si riesce davvero a capire come da un lato con il piano Juncker si riconosca (finalmente) la necessità di una qualche misura pubblica di stimolo alla domanda, mentre dall'altro la stessa domanda aggregata venga depressa con l'imposizione del patto di Stabilità (lo stesso patto che assimila gran parte degli investimenti a spesa pubblica nell'anno di realizzazione dell'investimento, limitando di fatto la possibilità degli Stati di realizzarne) o del Fiscal Compact. Meccanismi che non vengono rimessi in discussione, portando a una vera e propria schizofrenia delle politiche europee che rende se possibile ancora più evidente il fallimento delle misure messe in campo negli ultimi anni e dell'austerità nel suo insieme.

Possibili alternative

Come segnalato, un piano di investimenti è assolutamente necessario e urgente in Europa, e rappresenta anzi con ogni probabilità il principale strumento da mettere in campo per invertire una rotta fatta di povertà, crescita delle diseguaglianze tra Paesi e interne ai Paesi, disoccupazione, deflazione e crescenti tensioni sociali. Il problema di fondo è che il piano Juncker non va in questa direzione.

1. Quale piano?

Un reale piano di stimolo della domanda aggregata e degli investimenti dovrebbe essere di un ordine di grandezza superiore (stime vanno dai 250 ai 1.000 miliardi l'anno, ovvero tra il 2% e il 5% del PIL europeo e per un periodo di 10 anni), e avere un forte indirizzo pubblico per realizzare diversi obiettivi:

–rilanciare la domanda: un piano di investimenti pubblici a livello dell'Unione Europea sosterebbe un aumento significativo della domanda di beni e servizi, riporterebbe la crescita e contribuirebbe a ridurre le spinte deflative, senza gravare sui bilanci nazionali.

–Un piano per il lavoro. Creare "buoni" posti di lavoro deve essere la prima priorità dell'UE. Questo significa investire in settori ad alta intensità di lavoro, a partire dal welfare, la cura della persona, la sanità.

–La riconversione ecologica dell'economia. Il vertice di Parigi è probabilmente l'ultima possibilità per adottare degli obiettivi ambiziosi e stringenti sulla lotta ai cambiamenti climatici. L'Europa ha più volte dichiarato di volere rafforzare una propria leadership in tale ambito. Passare dalle parole ai fatti significa però realizzare investimenti nell'efficienza energetica, nelle rinnovabili, tanto sul piano della ricerca e della formazione quanto su quello delle politiche industriali.

–Coniugare investimenti economicamente validi con obiettivi ambientali e bisogni sociali significa ad esempio puntare sulla mobilità sostenibile. Mettere in campo in Europa e nei singoli Paesi un programma di "piccole opere" per i pendolari e per il trasporto pubblico, in opposizione alle "grandi opere" infrastrutturali spesso inutili e con enormi impatti ambientali. Grandi opere che nel piano Juncker così come strutturato farebbero la parte del leone.

–Creare un nuovo equilibrio fra pubblico e privato. Dove il mercato si è rivelato inadeguato a sostenere investimenti e occupazione, l'azione pubblica potrebbe fornire la direzione e il supporto alle attività private o produrre lei stessa beni pubblici come conoscenza, sostenibilità ecologica, integrazione sociale.

–Ristabilire una maggiore coesione all'interno dell'Unione Europea. La crisi ha aumentato il divario tra "centro" e "periferia" d'Europa. Una nuova politica industriale potrebbe prefiggersi l'obiettivo di ridurre tali squilibri, concentrando gli interventi sui paesi della "periferia" e sulle regioni meno sviluppate del "centro".

–Il settore della ricerca, dell'immateriale, della formazione e della conoscenza rappresenta un settore strategico su cui puntare. Ammesso e non concesso che la "competitività" debba confermarsi un obiettivo in sé per questa Europa, tale competitività non può giocarsi sul piano del costo del lavoro o delle normative ambientali con la Cina e le altre potenze emergenti. E' sulla ricerca, la formazione e l'innovazione tecnologica che l'Europa deve investire nel prossimo futuro.

Per riassumere, parliamo di investimenti che da un punto di vista finanziario possono dare ritorni bassi e sul lungo periodo, mentre forniscono un elevato ritorno in termini sociali e ambientali. Il pubblico può e dovrebbe avere tali obiettivi di sviluppo perseguendo l'interesse generale. E' quasi inutile ricordare come gli stessi

obiettivi siano invece del tutto indifferenti per investitori privati che dovrebbero mettere la stragrande maggioranza delle risorse nel piano Juncker, e che cercano il massimo profitto nel minore tempo possibile.

2. Come orientare gli investimenti

Su queste basi andrebbe rivisto alla radice anche il meccanismo di governance, lasciato nelle mani di BEI e Commissione europea che raccolgono le proposte e i consigli delle grandi lobby industriali e finanziarie. Un diverso meccanismo di governance degli interventi di politica industriale potrebbe essere gestito da una Banca o Agenzia di Investimento Pubblico Europea, con il compito di coordinare l'azione di agenzie nazionali situate nei paesi membri. Questa istituzione dovrebbe rispondere al Parlamento Europeo, che nominerebbe un board al cui interno siano presenti rappresentanti delle imprese, delle organizzazioni di ricerca, dei sindacati e delle organizzazioni della società civile e ambientali. Essa dovrebbe impegnarsi nel coinvolgimento di tutti gli attori politici, economici e sociali per sviluppare le proposte di intervento, le quali dovrebbero essere soggette all'approvazione del Parlamento Europeo. I finanziamenti verrebbero poi assegnati alle istituzioni nazionali e a specifici obiettivi e aree di intervento. Un continuo monitoraggio e procedure di valutazione simili a quelle richieste dai Fondi Strutturali Europei dovrebbero essere adottate.

Per ridurre il ricorso a politiche poco trasparenti e condizionate dalle lobby e dagli interessi, i paesi e le regioni in cui tali investimenti potrebbero essere indirizzati dovrebbero essere definiti in anticipo, con l'esplicita intenzione di ridurre la polarizzazione che sta indebolendo la base industriale della "periferia" d'Europa. Ad esempio, il 75% dei fondi potrebbe essere investito in attività localizzate nei paesi della "periferia" (l'Europa del Sud, l'Europa dell'Est, più l'Irlanda) - e almeno il 50% delle risorse destinate alle regioni più povere di tali paesi - mentre il 25% potrebbe andare alle regioni più povere dei paesi del "centro". Le politiche non dovrebbero favorire le attività produttive orientate alle esportazioni, ma attività che favoriscano lo sviluppo sostenibile delle economie locali e la nascita di nuove attività pubbliche, non profit e cooperative. La collusione tra l'azione di politica industriale e il potere economico e politico dovrebbe essere superata attraverso il ricorso ad ampie consultazioni pubbliche e ad un dibattito democratico su cosa e come produrre.

3. Come finanziarlo

Le possibilità per finanziare un tale piano ci sarebbero, se solo ci fosse la volontà politica di realizzarlo. Il finanziamento di questi interventi dovrebbe avvenire con risorse proprie dell'Unione. E' essenziale che i bilanci pubblici non siano gravati ulteriormente dalla necessità di fornire risorse addizionali e che il debito pubblico non aumenti. L'ordine di grandezza per il finanziamento di un programma di politica industriale come quello che stiamo descrivendo è quello immaginato dal piano della Confederazione dei sindacati tedeschi (DGB) e dalla Confederazione sindacale europea (ETUC), il 2% del Pil dell'Ue, circa 260 miliardi di euro da investire ogni anno per dieci anni. Per fare un paragone, la Banca Centrale Europea ha fornito nel periodo Dicembre 2011 - Marzo 2012 la cifra di 1000 miliardi di fondi speciali alle banche private al tasso di interesse dell'1%, con risultati nulli in termini di impatto sull'economia reale; i Fondi Strutturali Europei nel periodo 2007-2013 hanno raggiunto i 347 miliardi; i prestiti da parte della BEI nel 2013 sono stati pari a 72 miliardi. Uno sforzo di investimento di circa il 2% del Pil Ue appare quindi praticabile - considerando la dimensione e il potere delle istituzioni europee - e sarebbe sufficiente a compensare - a livello macroeconomico - la carenza di investimento privato, contrastando in maniera efficace la stagnazione in Europa. Tra le misure che

si potrebbero mettere in campo:

–una tassa sulle transazioni finanziarie. Discussa da anni in Europa e ancora oggi impantanata tra veti incrociati dei singoli Paesi e resistenze delle lobby del settore. Secondo studi della stessa Commissione permetterebbe di raccogliere un gettito di decine di miliardi di euro l'anno, se disegnata correttamente.

–Un diverso uso della leva fiscale, con il doppio obiettivo di ridurre le diseguaglianze e generare un reddito aggiuntivo. In questa direzione, da tempo si parla in Europa della necessità di un accordo fiscale su una tassazione minima delle imprese multinazionali. Al di là del gettito, parliamo di una misura necessaria per evitare la concorrenza esasperata tra Paesi europei, in un'Europa impantanata tra una moneta unica e la libera circolazione delle merci e dei capitali ma l'assenza di politiche fiscali condivise.

–Emissione di Eurobond. Altra misura in discussione da anni. Non si capisce per quale motivo l'EFSI sia chiamato a emettere titoli per finanziare il piano Juncker, ma il discorso su titoli europei sia ancora un tabù. Così come non si capisce perché la BCE crei 60 miliardi al mese di liquidità, ma non si possa pensare a un Quantitative Easing con finalità fiscali e non solo monetarie. In altre parole, un'istituzione europea deputata a finanziare un piano di investimenti emette dei titoli, e questi titoli (o una loro parte) vengono acquistati dalla BCE mediante allargamento della base monetaria. Si può fare e si è fatto per salvare le banche private responsabili della crisi – e che non hanno ripreso a erogare credito all'economia – ma non si può fare per sostenere Stati e cittadini in enorme difficoltà?

Conclusioni

Il piano Juncker così come disegnato e presentato appare profondamente sbagliato, non solo per molti versi inutile ma probabilmente nocivo rispetto a quelle che sono le necessità europee. Dei problemi che si iscrivono nella visione di insieme che guida le decisioni su scala europea.

Vedere una Commissione europea che nega qualsiasi intervento politico o di indirizzo pubblico al piano di investimenti, mentre promette una tournée in giro per il mondo per racimolare risorse private è l'emblema stesso della dottrina ordoliberalista che guida l'Europa: l'obiettivo delle istituzioni e dei governi non è più il benessere dei cittadini ma unicamente mettere le proprie imprese nella condizione migliore di vincere una gara su scala internazionale. Una visione che in questi anni ha portato l'Unione Europea sull'orlo del baratro, e che il piano Juncker sposa integralmente, smentendo alla base tanto lo spirito quanto le finalità di un investimento pubblico.

Un piano di investimenti è oggi fondamentale, ma per dimensione, gestione, finalità e obiettivi deve andare in direzione totalmente diversa da quanto contenuto con il piano Juncker. Un cambio di rotta tanto urgente quanto necessario per salvare l'Unione Europea dalle sabbie mobili nelle quali essa stessa si è impantanata da ormai troppi anni.

Info e contatti: baranes@sbilanciamoci.org