

Andrea Del Monaco

Sud colonia tedesca

La questione meridionale oggi

prefazione di

Marcello Minenna

dialogo conclusivo con

Adriano Giannola



EDIESSE

Prefazione
*di Marcello Minenna**

L'austerità stringe nella sua morsa l'Italia e ancor più il suo Mezzogiorno. L'austerità aggrava la questione meridionale. I vincoli di bilancio europei allontanano sempre più il Sud dal Nord Italia. E il Sud Europa dal Nord Europa. Questo perspicuo e documentato volume fa i conti con tali nodi. E costruisce i nessi. Oggi l'informazione *mainstream* cita alcuni dati e ne omette altri. E soprattutto decontestualizza i dati dalle ragioni che li producono. Questo volume compie un'operazione contraria. Analizzando le ultime manovre finanziarie, i Documenti di Economia e Finanza, i preziosi dossier della Camera e del Senato, i recenti rapporti Svimez, i dati presenti sul sito del Governo *Open Coesione*, il volume evidenzia il calo delle risorse per gli investimenti nel Meridione. Smentisce la narrazione dominante sul *Masterplan* per il Sud. Ricapitola lo spostamento delle poche residue risorse, nominalmente destinate agli investimenti nel Mezzogiorno, su altri capitoli di spesa. Nel contempo inserisce il calo delle risorse per investimenti nel Meridione nelle politiche di austerità avviate con la sottoscrizione del Trattato di Maastricht. Alla fine del 2017 l'Unione Europea dovrà decidere sull'eventuale continuazione del *Quantitative Easing* e sull'inserimento del *Fiscal Compact* nell'ordinamento UE. Il *Fiscal Compact* è per ora un mero trattato internazionale fuori dall'ordinamento UE perché intelligentemente la Gran Bretagna (allora insieme alla Repubblica Ceca) non lo sottoscrisse. Malgrado il *Fiscal Compact* sia fuori dall'ordinamento UE, la Commissione europea ne chiede il rispetto agli Stati membri

* Docente di Finanza matematica all'Università Bocconi e alla London Graduate School. Dirigente CONSOB.

che lo hanno sottoscritto. Purtroppo la recente architettura europea poggia su due pericolosi pilastri.

Tali pilastri violano principi basilari. Innanzitutto una valuta deve avere un unico costo del denaro. Uno e uno solo. Al contrario nell'Eurozona abbiamo quattordici diversi costi del denaro perché esiste lo *spread* tra i diversi titoli di Stato degli Stati che hanno aderito all'Euro. Lo *spread* è una patologia. A riguardo ecco una vera e utile riforma strutturale: cambiare lo statuto della BCE e inserirvi tra gli obiettivi da perseguire l'azzeramento degli *spread*. Dopo l'inizio della crisi del 2008, la BCE ha varato molteplici operazioni di rifinanziamento: LTRO (*Long Term Refinancing Operations*), T-LTRO (*Targeted Long Term Refinancing Operations*), *Quantitative Easing* e PSPP (*Public Sector Purchase Programme*). Oggi, dopo questi quattro programmi, lo *spread* BTP-Bund è apparentemente sotto controllo ma nel contempo nel sistema dei pagamenti Target 2¹ l'Italia ha visto passare la sua posizione da un saldo positivo di 54,8 miliardi nel 2009 ad un saldo negativo di 411,6 miliardi ad aprile 2017. Contemporaneamente il saldo negativo della Spagna è decuplicato da -35 miliardi nel 2008 a -366,4 miliardi ad aprile 2017. E il saldo positivo della Germania è passato da +115,3 miliardi nel 2008 a +843,4 miliardi ad aprile 2017. Le ragioni sono molteplici ma riconducibili essenzialmente alla politica monetaria della BCE. Per esempio, tramite le LTRO le banche del Sud Europa hanno pagato i loro debiti alle banche del Nord Europa e hanno acquistato i titoli dei loro Stati presenti nei bilanci delle stesse banche nordeuropee. Qual è stata la conseguenza? I rischi dei debiti pubblici sono stati nazionalizzati e i rischi delle banche tedesche, che avevano erogato prestiti alle banche sudeuropee, sono stati europeizzati. Inoltre, grazie al QE, la BCE ha prestato liquidità alle banche centrali nazionali per l'acquisto di titoli pubblici dei rispettivi governi: nel nostro caso, quando la Banca d'Italia ha acquistato titoli di Stato italiani da una banca tedesca le risorse sono state trasferite direttamente in Germania senza passare per l'Italia; quando la Banca d'Italia ha acquistato titoli di Stato italiani da banche, imprese e privati italiani, la liquidità immessa è stata reinvestita dal settore privato non finanziario in fondi ed azioni estere. Qual è stato dunque l'inevitabile esi-

¹ ECB, TARGET balances of participating NCBs. Link: <http://sdw.ecb.europa.eu/reports.do?node=1000004859>.

to? La negazione della condivisione del rischio: i titoli di debito sovrano, prima acquistati dalle banche private, ora sono depositati negli attivi delle banche centrali nazionali. Una sublimazione della nazionalizzazione del rischio. Chi ci ha guadagnato? Il *vendor financing*, il venditore finanziatore, ovvero la Germania: le banche tedesche (e quelle francesi) fino al 2011 avevano erogato prestiti alle banche private degli Stati sudeuropei e le banche sudeuropee avevano potuto erogare il credito al consumo. Così la Volkswagen aveva potuto vendere veicoli ai cittadini greci che avevano ottenuto il credito al consumo (per acquistare il veicolo tedesco) dalle banche greche, le quali a loro volta avevano ottenuto prestiti dalle banche tedesche. Quando la crisi del 2008 ha portato i suoi effetti dagli USA nella UE il sistema finanziario tedesco si è messo in sicurezza grazie alle operazioni succitate. Nel contempo l'aumento dello *spread* BTP-Bund ha aumentato il costo del denaro per le imprese italiane rispetto a quelle tedesche. Molte imprese italiane sono state costrette a chiudere o a tagliare il costo del lavoro. Sarebbero stati necessari investimenti pubblici a sostegno del sistema produttivo italiano.

E arriviamo così al secondo principio violato dall'Unione monetaria europea, connesso con un mortale disincentivo ad investimenti produttivi. Il *Fiscal Compact* valuta tutti gli investimenti, i buoni investimenti e i cattivi investimenti, come spesa improduttiva. Formalmente i vincoli di bilancio dei Trattati UE vorrebbero essere anticiclici. Al contrario l'algebra presente nell'allegato al *Fiscal Compact* è pro-ciclica. Se la congiuntura economica è negativa il *Fiscal Compact* la peggiora. Non casualmente, dal 2007 con la crisi la nostra produzione industriale è calata del 25% per mancanza di investimenti. In tale quadro le politiche di austerità hanno danneggiato più il Sud che il Nord Italia. Per tale ragione, in una breve storia dal 1992 ad oggi, il secondo capitolo del volume ripercorre lo sviluppo progressivo dei vincoli europei di bilancio; l'autore si sofferma in particolare su *Der Stabilitätspakt für Europa*: viene inventato nel 1997 da Theo Waigel con i Regolamenti n. 1466/1997 e n. 1467/1997; nel 2003 *Der Stabilitätspakt* valse per solo Portogallo e Irlanda; Germania e Francia lo violarono e non furono sanzionate perché le stesse Germania e Francia, supportate allora dall'Italia, si opposero in Consiglio. Nel 2004 l'allora presidente della Commissione europea Romano Prodi ricorse alla Corte europea ma ottenne giustizia solo a metà. L'esito dello scontro tra Commissione, da un lato, Francia e

Germania, dall'altro lato, fu l'allentamento dello *Stabilitätspakt*, tramite il nuovo Regolamento n. 1055/2005 e il nuovo Regolamento n. 1056/2005; l'Obiettivo a medio termine non è più uguale per tutti ma diviene specifico per Paese: in tale modo aumenta la discrezionalità politica nella valutazione del rispetto dello *Stabilitätspakt* da parte degli Stati membri. Quando gli effetti della crisi finanziaria americana del 2008 arrivano in Europa, la risposta europea nel 2011-2012 è l'irrigidimento dello *Stabilitätspakt* tramite il *Fiscal Compact*, il *Two Pack* e il *Six Pack*. Si introduce la Procedura sugli squilibri macroeconomici, procedura che avrebbe dovuto essere introdotta *ab origine*, nel 1992. Il Trattato di Maastricht indicava già, tra i criteri di convergenza, sia l'indebitamento estero, sia l'indebitamento pubblico: eppure, mentre sul primo indebitamento non fu messa nessuna soglia, sull'indebitamento pubblico furono poste subito le soglie del 3% sul deficit e del 60% sul debito rispetto al PIL. Contenerne l'indebitamento pubblico significava contenere il ruolo dello Stato. O meglio, contenere il ruolo degli Stati che avevano sia un alto rapporto debito/PIL, sia un alto rapporto deficit/PIL: per esempio l'Italia. E significava invece favorire gli Stati che avevano sia un basso rapporto debito/PIL, sia un basso rapporto deficit/PIL: per esempio la Germania. Quindi i vincoli europei furono concepiti con forte strabismo, strabismo a causa del quale gli Stati membri sarebbero stati costretti a competere in una logica mercantilista.

L'introduzione della Procedura (e della sorveglianza) sugli squilibri macroeconomici arriva tardi e con due forti asimmetrie: l'asimmetria delle soglie sui saldi esteri e l'asimmetria delle soglie su debito pubblico e su debito privato. La procedura è normata dal Regolamento n. 1176/2011, regolamento parte del *Six Pack*. Ogni anno la Commissione europea pubblica gli indicatori del Quadro di valutazione, Quadro cui devono attenersi gli Stati membri per non incorrere nella Procedura sugli squilibri macroeconomici. Tra gli indicatori vi sono le soglie tardivamente introdotte sul saldo delle partite correnti: la soglia per il deficit è -4% del PIL e la soglia per il surplus è +6% del PIL. Queste soglie asimmetriche avvantaggiano lo Stato con una posizione creditoria netta migliore, ovvero lo Stato con il surplus maggiore delle partite correnti: la Germania. Poiché il limite del disavanzo è inferiore a quello dell'avanzo, poiché la Germania, lo Stato con il PIL più alto, è anche quello con il miglior avanzo, la stessa Germania può prestare ai suoi debitori più soldi di

quelli che i suoi debitori possono prendere in prestito. Nel 2012, anno nel quale è introdotto il Quadro di valutazione, un avanzo del 6% del PIL della Germania valeva 160 miliardi circa; nel contempo il disavanzo complessivo del 4% del PIL complessivo dei Paesi PIIGS (Portogallo, Italia, Irlanda, Grecia e Spagna) valeva 125 miliardi. La differenza è 35 miliardi. Nel solo 2012 la Germania poteva prestare ai PIIGS 160 miliardi mentre gli stessi PIIGS potevano indebitarsi solo per 125 miliardi². In tale modo il Paese forte può prestare ai Paesi deboli più di quanto questi possano restituire. Quindi le soglie asimmetriche sui saldi delle partite correnti avvantaggiano plasticamente il *vendor financing*. Un altro indicatore che avvantaggia il venditore finanziatore è il rapporto tra debito privato e PIL. Nella prima versione del 2012 la soglia di tale rapporto era addirittura del 160%, una soglia superiore a quella attuale del 133%. Come mai, in termini percentuali rispetto al PIL, il debito privato ha una soglia del 133% mentre il debito pubblico ha una soglia del 60%? Il debito privato è considerato più virtuoso e perdonabile del debito pubblico? Tale asimmetria blocca il potere di intervento pubblico degli Stati con un alto rapporto debito/PIL e nel contempo consente (tramite un alto tetto al debito privato) le importazioni a credito di prodotti dall'estero. Concretamente, l'asimmetria di tali soglie impedisce all'Italia di investire aumentando il proprio debito e consente però agli italiani di indebitarsi per comprare prodotti importati.

Parallelamente alla Procedura sugli squilibri macroeconomici, parte del *Six Pack*, il *Fiscal Compact*, imponendo il raggiungimento del pareggio strutturale di bilancio, impedisce *ab origine* il deficit per investimenti. In passato politiche espansive hanno permesso flussi redistributivi netti verso il Mezzogiorno: le sue regioni hanno così beneficiato di una spesa pubblica superiore alla propria capacità fiscale. Al contrario, politiche di consolidamento dei conti pubblici redistribuiscono gli oneri del consolidamento fiscale tra le singole regioni, riducono la redistribuzione e aggravano i divari regionali. Dal 2012, il *Fiscal Compact*, il *Two Pack* e il *Six Pack* hanno aggravato questa tendenza. Sostanzialmente l'austerità (il consolidamento fiscale) impedisce politiche redistributive dal Nord al Sud Italia. Nel contempo l'austerità riduce drasticamente l'intervento pubblico. L'Italia, nel Documento programmatico di bilancio 2017 e nel DEF

² A. Bagnai, *Il tramonto dell'Euro*, Imprimatur editore, gennaio 2013, pp. 233-236.

2017, si impegna a ridurre progressivamente l'indebitamento netto programmatico fino all'azzeramento nel 2019: di conseguenza riduce gli investimenti, in particolare nel Mezzogiorno. Inoltre dal 2012 ogni anno l'Italia rinvia l'azzeramento del deficit strutturale di bilancio. Tuttavia, poiché comprimiamo progressivamente il deficit strutturale di bilancio dato che la sola disattivazione delle clausole di salvaguardia «mangia» più di un punto di PIL di deficit, gli investimenti al Sud vengono ridotti e rinviati. Un esempio concreto è il rinvio della spesa del Fondo sviluppo e coesione (FSC) del ciclo 2014-2020, Fondo destinato per l'80% al Mezzogiorno: la Legge di stabilità 2016 pospone la spesa di 29,7 miliardi (su 38,7 miliardi di dotazione del FSC) a dopo il 2019. La Legge di bilancio 2017 aumenta la dotazione totale del FSC a 46,6 miliardi e, nel contempo, pospone la spesa di 35,1 (su 46,6) miliardi di FSC a dopo il 2020. Il FSC è necessario al Sud perché contribuisce a finanziare opere importanti: la dorsale ferroviaria Napoli-Bari-Lecce-Taranto, la dorsale ferroviaria Salerno-Reggio-Calabria, la dorsale ferroviaria Messina-Catania-Palermo e l'autostrada Sassari-Olbia. Tali opere costano 13,65 miliardi: al 30 giugno 2016 sono stati spesi per la loro realizzazione 2,38 miliardi; per completarle servono altri 11,27 miliardi. Gli attuali vincoli UE di bilancio computano nel rapporto deficit/PIL l'indebitamento per completare tali opere. Al contrario, l'indebitamento per il contributo italiano all'assistenza agli Stati UEM in difficoltà finanziaria è stato scomputato dal calcolo del rapporto deficit/PIL; tale contributo italiano dal 2010 al 2014 è stato pari a 60 miliardi sommando i prestiti bilaterali agli Stati UEM in crisi, la quota di competenza italiana dei prestiti erogati agli stessi Stati tramite l'EFSF e il contributo italiano al capitale del MES, il Meccanismo europeo di stabilità. I vincoli europei di bilancio sono parziali perché computano nel Patto di stabilità il deficit per gli investimenti, e, al contrario, escludono dal Patto di stabilità il deficit italiano per contribuire ai suddetti strumenti Salva-Stati. Quindi per la Commissione europea esiste l'indebitamento virtuoso e l'indebitamento «vizioso»: quello virtuoso è per l'assistenza finanziaria ai Paesi UEM, quello «vizioso» è l'indebitamento per le infrastrutture al Sud e deve essere azzerato.

L'inefficacia delle regole dell'austerità è ammessa dalla stessa Commissione europea nella sua «Relazione sull'Italia», il *Country Report*, del 2016. Da un lato, nel 2011-2013, la «politica di bilancio

restrittiva» per «riconquistare credibilità sui mercati finanziari» ha acuito «l'impatto della crisi». Da un altro lato, il saldo primario rimasto in media in avanzo (1,2% del PIL) ha frenato la dinamica del debito, in un rallentamento compensato tuttavia dall'ingente aggiustamento stock/flussi collegato soprattutto al sostegno finanziario fornito ai Paesi della Zona Euro sottoposti a programma e all'accumulo di riserve di liquidità³. Ad esempio nel 2012 gli interessi passivi sono stati pari a 83,5 miliardi, il saldo primario positivo è stato di 36 miliardi, l'indebitamento netto è stato di 47,5 miliardi (2,9% del PIL)⁴. Per pagare gli interessi passivi di 83,5 miliardi abbiamo usato il saldo primario di 36 miliardi e poi ci siamo dovuti indebitare di 47,5 miliardi (il deficit). Bene, parte del nostro avanzo primario di 36 miliardi nel 2012, non ha abbattuto il nostro debito, ma, al contrario, ha pagato il nostro contributo ai Paesi UEM sottoposti a programma di aiuto finanziario, contributo che nel 2012 è stato ingente, 29,5 miliardi. Non è finita qui. Lo Stato membro che vuole accedere all'assistenza finanziaria erogata dal Meccanismo europeo di stabilità deve rispettare il *Fiscal Compact*. Il MES pone come condizione per l'assistenza finanziaria allo Stato UEM in difficoltà il rispetto del *Fiscal Compact*. Nel contempo si crea con il MES, per dirla con Thomas Hobbes, un Leviatano moderno dell'austerità: infatti, secondo il Trattato che lo istituisce, il MES è un'istituzione finanziaria i cui immobili sono immuni da ogni forma di giurisdizione e il cui personale, oltre ad essere immune da ogni forma di giurisdizione, è anche tenuto al segreto sul proprio lavoro. Insomma un'istituzione i cui dipendenti e immobili sono *legibus soluti* malgrado siano cittadini europei e malgrado gestiscano fino a 500 miliardi (in termini di garanzie) per salvare gli Stati a rischio instabilità. Quindi, da un lato, una Procura italiana, qualora ipotizzi un illecito, può disporre una perquisizione presso gli immobili della Banca d'Italia. Da un altro lato, una Procura lussemburghese, qualora ipotizzi un illecito, non può disporre una perquisizione presso gli immobili del MES.

³ Relazione per Paese relativa all'Italia 2016 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, Bruxelles, 26 febbraio 2016, SWD (2016) 81 final, pp. 20-22, disponibile su http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_italy_it.pdf.

⁴ *Indicatori economici e finanziari. Le previsioni economiche di primavera della Commissione UE, del FMI e dell'OCSE*, Dossier della Camera dei Deputati n. 238 del 7 giugno 2016, p. 30. Link: <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/BI0002q.pdf>.

Conclusa la breve storia dell'austerità con la descrizione della comunicazione sulla flessibilità del 13 gennaio 2015 il volume analizza gli esiti della programmazione dei Fondi per la coesione territoriale del ciclo 2007/2013. Tali esiti sono insufficienti per molteplici ragioni: l'austerità impone sovente un uso sostitutivo dei Fondi per la coesione territoriale: non sono impiegati per la spesa in conto capitale bensì per coprire i buchi della spesa corrente; la spesa certificata al 31 dicembre 2015 è stata pari all'80%. Come sottolineato dalla Commissione europea nelle Osservazioni (del marzo e luglio 2014) sull'Accordo di partenariato 2014-2020, le Autorità di gestione e di controllo con personale non sufficiente e non qualificato avrebbero dovuto essere sostituite.

Last but not least, il volume prova a ravvivare il defunto dibattito sul capitalismo italiano, sul Mezzogiorno e sull'intervento pubblico. Sia i sostenitori dell'austerità sia i critici dell'austerità si muovono eminentemente su un piano monetarista. Nessuno vuole superare lo «sgravismo fiscale» degli incentivi automatici, incentivi ai quali è stata ridotta la politica industriale. Nessun partito politico ha una proposta sul capitalismo italiano che indichi: le filiere produttive su cui puntare nella divisione internazionale del lavoro, le filiere della ricerca su cui puntare per rendere le suddette filiere produttive competitive e le infrastrutture materiali e immateriali da realizzare per sostenere le filiere produttive selezionate. Insomma nessun partito ha lo spessore intellettuale sufficiente per organizzare un convegno equivalente al convegno di San Pellegrino della DC del settembre 1961 o al convegno dal titolo «Le tendenze attuali del capitalismo italiano» del PCI del marzo 1962. Nel primo convegno intervennero figure del calibro di Pasquale Saraceno, Achille Ardigò, Luigi De Rosa, Aldo Moro, Amintore Fanfani; nel secondo convegno intervennero figure quali Bruno Trentin, Giorgio Amendola, Gerardo Chiaromonte.

Ispirandosi alla temperie di quei convegni il volume si conclude con due spunti. La proposta di concentrare tutte le risorse della Coesione territoriale per il Sud sulla proposta del professor Marco Canesi del Politecnico di Milano: trasformare il Mezzogiorno in una base logistica per un nuovo bacino produttivo nel Mediterraneo alternativo alla UE attuale subordinata alle industrie tedesche. A riguardo occorrono tre interventi: trasformare Taranto, Gioia Tauro e Crotone nei quartieri generali della logistica mondiale dove con-

centrare la scomposizione-ricomposizione dei *containers*, l'assemblaggio, il confezionamento e l'imballaggio delle merci; connettere la dorsale ferroviaria tirrenica e la dorsale adriatica tramite Potenza, e, nel contempo, trasformare la dorsale ferroviaria Napoli-Palermo in una ferrovia Alta capacità che passi nell'entroterra meridionale toccando Potenza, Cosenza, Catanzaro, Reggio Calabria, Messina; la creazione di tre nuove città policentriche ovvero il recupero del patrimonio abitativo esistente in tre sistemi insediativi al cui interno ogni spostamento avverrebbe in massimo 60 minuti grazie all'interazione tra Alta capacità e un adeguato servizio ferroviario regionale.

Lo spunto conclusivo è un fitto dialogo con il presidente della Svimez Adriano Giannola sul futuro del Mezzogiorno nell'era dell'austerità. Adriano Giannola è oggi l'erede più autorevole della tradizione politica che organizzò il Convegno di San Pellegrino del 1961, base concettuale dei Governi di centrosinistra degli anni sessanta, gli unici governi che pensarono la programmazione delle politiche economiche in Italia. Giannola risponde a Del Monaco che le classi dirigenti meridionali

condividono una sorta di autolesionistica convinzione di essere parassiti, che debbono quindi accontentarsi di quanto è loro elargito «per legge». E così, mentre si concede loro il ghetto delle «risorse europee», viene sistematicamente disattesa l'elementare norma di equità distributiva che dovrebbe garantire gli standard di servizi essenziali con le risorse delle politiche ordinarie. Il tutto avviene in una grande confusione nella quale domina lo «scambio» tra pallide e timide recriminazioni sui diritti e l'elusione compensativa dei doveri. Fare una contabilità accurata di tutto ciò è quasi impossibile a realizzarsi oltre ad essere un intento non gradito.

Una contabilità accurata e, per tale ragione, sgradita alle classi dirigenti: questo il senso che il volume produce per dirla con Gilles Deleuze.