



CENTRO EUROPA RICERCHE

Presidente : Giorgio Ruffolo

**GROUPEMENT D'ETUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE**

Président : Jacques Delors

Per il successo dell'Unione Economica e Monetaria

Ricerca n° 6

Marzo 1999

44, Rue Notre-Dame des Victoires
F-75002 Paris

Tel : 01 53 00 94 40

e-mail : notreeurope@notre-europe.asso.fr
<http://www.notre-europe.asso.fr/>

Rapporto disponibile in francese, inglese, italiano e tedesco

© *Notre Europe*, marzo 1999

Centro Europa Ricerche

Il Centro Europa Ricerche - CER - è una società di ricerca economica costituita a Roma nel 1981 da un gruppo di economisti, tra i quali Giorgio Ruffolo, per diversi anni Ministro dell'Ambiente e ora deputato europeo, Luigi Spaventa, professore di economia politica presso l'Università di Roma ed ex Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica, Antonio Pedone, professore di scienza delle finanze presso l'Università di Roma e Presidente del CREDIOP.

Presidente del CER è Giorgio Ruffolo, Amministratore Delegato il dott. Ettore Carettoni, Direttore il dott. Enrico Flaccadoro. Il Comitato Scientifico è composto da : Claudio De Vincenti, Antonio Di Majo, Maurizio Di Palma, PierCarlo Padoan, Maurizio Pala, Antonio Pedone, Giovanni Pittaluga, Giorgio Ruffolo, Luigi Spaventa, Salvatore Tutino. Il CER si avvale, in via permanente, di circa venti ricercatori e consulenti, selezionati tra i più accreditati rappresentanti del mondo accademico.

Il Centro Europa Ricerche studia l'economia italiana in un contesto europeo. Ogni anno il CER pubblica tre previsioni a breve e a medio termine per l'Italia e tre studi su problemi centrali della politica economica. I Rapporti CER, pubblicati con cadenza bimestrale, sono riservati ai sottoscrittori di un abbonamento e sono discussi in incontri ai quali partecipano esperti del CER ed esperti esterni. Il CER svolge anche attività di ricerca e di consulenza su numerosi temi economici. Dopo dieci anni di attività il CER conta attualmente oltre cento abbonati, tra i quali le maggiori banche, organi dello Stato, amministrazioni pubbliche, Università, gruppi e imprese industriali.

Il contributo del CER a questo studio è stato diretto dal Professor PierCarlo Padoan.

Notre Europe

Notre Europe è un centro indipendente di studi e di ricerca sull'Europa, il suo passato, le sue civiltà, il suo cammino verso l'unità et le sue prospettive per il futuro. L'associazione è stata creata da Jacques Delors nell'autunno 1996. La struttura permanente comprende un piccolo gruppo di cinque ricercatori provenienti da vari paesi europei (Italia, Germania, Portogallo, Regno Unito), diretto da Christine Verger, Segretaria Generale del centro.

Notre Europe partecipa al dibattito pubblico in due modi: pubblicando studi realizzati in proprio e sollecitando ricercatori e esperti esterni con l'obiettivo in entrambi i casi di contribuire alla riflessione sulle questioni europee. I documenti di Notre Europe sono indirizzati ad un gruppo ristretto di personalità del mondo politico, socio-professionnale, accademico e diplomatico dei vari paesi europei.

L'associazione organizza inoltre incontri e seminari in collaborazione con altri centri e organi di stampa.

Il contributo di Notre Europe a questo studio è stato preparato da Francesco Fini e ha beneficiato dei consigli del Professor Christian de Boissieu.

PREMESSA

Dal 1° gennaio 1999, l'euro è diventato la moneta di undici paesi europei che, speriamo, saranno presto raggiunti da altri. Grazie alla moneta unica e ancor prima che fosse lanciata, i paesi che partecipano a l'UEM sono riusciti ad attraversare la crisi finanziaria senza troppe difficoltà, almeno dal punto di vista monetario.

Tuttavia, l'euro non può limitarsi ad un ruolo di corazza protettrice. Deve andare oltre e divenire uno strumento di progresso economico e sociale per gli europei e un fattore di stabilità dell'economia mondiale.

Per riuscirci pensiamo che, seguendo i trattati, debba realizzarsi, come ciò avviene in ciascun paese, un equilibrio tra polo economico e polo monetario. A questa condizione, e solo a questa, potrà concretizzarsi l'indispensabile valore aggiunto che la cooperazione al livello europeo può portare agli sforzi condotti al livello nazionale.

L'avvio dell'euro è stato un successo. Resta ora da fare in modo che l'Unione Economica e Monetaria sia anch'essa un successo per realizzare tutte le speranze in essa riposte.

Jacques DELORS

Giorgio RUFFOLO

Indice

SINTESI DELLO STUDIO	VII
Principali risultati dello studio	vii
Parte prima - Occupazione, crescita e convergenza nell'Europa dell'euro	vii
Parte seconda – Le condizioni per il successo dell'UEM	viii
PARTE PRIMA - OCCUPAZIONE, CRESCITA E CONVERGENZA NELL'EUROPA DELL'EURO	1
Capitolo 1 – Caratteristiche e cause della disoccupazione in Europa	1
1.1 Un problema, molte spiegazioni	1
1.2 Il ruolo delle rigidità	3
1.3 Occupazione e struttura produttiva	5
1.4 Geografia dell'occupazione	8
1.5 L'Ume e l'occupazione	9
Capitolo 2 – Processo di convergenza, investimenti e disoccupazione in Europa	12
2.1 La convergenza del ciclo europeo	12
2.2 Il tasso di cambio dell'euro e la competitività dell'Unione Europea	12
2.3 Investimenti e occupazione	15
Capitolo 3 – Occupazione, specializzazione manifatturiera e asimmetrie in Europa	18
3.1 La specializzazione manifatturiera in Europa	18
3.2 Le dinamiche settoriali dell'industria in Europa	18
3.3 Specificità nazionali o settoriali?	20
Capitolo 4 – Moneta unica, regioni e convergenza	22
4.1 Le macroregioni in Europa	22
4.2 Il catching- up	24
4.3 Catching-up e regime di cambio	25
PARTE SECONDA - LE CONDIZIONI PER IL SUCCESSO DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA	37
Capitolo 1 – Analisi dei meccanismi dell'unione economica e monetaria	37
1.1 Quali choc prevedere per l'area dell'euro ?	37
1.1.1 L'euro e il ciclo europeo degli affari	37

1.1.2 Quali choc asimmetrici nell'area dell'euro?	38
1.2 Ipotesi di choc asimmetrico	38
1.2.1 Stabilizzatori automatici	39
1.2.2 Misure di bilancio discrezionali	39
1.2.3 Il bilancio comunitario	40
1.3 Ipotesi di choc simmetrico	41
1.3.1 Mix fra politica monetaria e politica di bilancio	41
1.3.2 Risposta di bilancio comune	43
1.3.3. Valore e rappresentanza esterna dell'euro	43
1.4 Concorrenza fiscale e sociale	45
1.4.1 Concorrenza fiscale	46
1.4.2 Concorrenza sociale	48
Capitolo 2 – Proposte per rafforzare l'aspetto economico dell'UEM	50
2.1 Patto per il coordinamento delle politiche economiche	50
2.1.1 Preambolo	50
2.1.2 Elaborazione degli indirizzi di massima delle politiche economiche	51
2.1.3 Sorveglianza del coordinamento delle politiche economiche	52
2.2 Bozza di uno strumento di stabilizzazione congiunturale	53
2.3 Possibilità di azioni strutturali al livello europeo	55
2.3.1 Le reti transeuropee d'infrastruttura	55
2.3.2 Le azioni strutturali regionali	56
2.3.3 Ricerca e sviluppo	56
2.3.4 La creazione di piccole e medie imprese	57

SINTESI DELLO STUDIO

L'attuazione di un'unione economica e monetaria in Europa è una sfida che va valutata nella sua dimensione storica. È quindi indispensabile interrogarsi sulle basi economiche, istituzionali e politiche necessarie per assicurarne la solidità e la perennità da un lato e, dall'altro, farne uno strumento al servizio degli obiettivi fondamentali dell'Unione europea come la promozione di uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche, una crescita sostenibile, un livello d'occupazione elevato.

Per questa ragione, il *Centro Europa Ricerche* ed il *Groupement d'études et de recherches "Notre Europe"* hanno deciso d'intraprendere insieme uno studio approfondito sulla gestione dell'UEM in regime permanente e, in particolare, la compatibilità tra la "costituzione economica" dell'Unione europea così come è stata elaborata a Maastricht e completata a varie riprese e le sfide che dovrà affrontare questo grande spazio economico nato il 1° gennaio 1999.

Principali risultati dello studio

Dopo aver valutato lo stato della convergenza delle economie europee secondo i suoi tre assi principali (macroeconomico, strutturale, regionale), abbiamo analizzato gli strumenti attualmente disponibili per affrontare i diversi rischi che potrebbero concretizzarsi. In base a questa valutazione dello stato di preparazione dell'UE ad entrare in regime d'unione monetaria proporremo alcune opzioni per migliorare le possibilità di successo del progetto.

Parte prima - Occupazione, crescita e convergenza nell'Europa dell'euro

L'analisi del rapporto fra i recenti sviluppi macroeconomici e l'andamento dell'occupazione in Europa evidenzia, senza sorprese, l'esistenza di una certa componente ciclica della disoccupazione. L'attuale ripresa, in particolare quella degli investimenti, potrebbe quindi almeno in parte migliorare la situazione del mercato dell'occupazione in numerosi paesi europei. I tre grandi paesi, fra gli undici qualificatisi per l'euro, avranno una sempre maggiore responsabilità per una gestione ottimale del ciclo economico. L'impegno non dovrà solo essere quantitativo, ma anche qualitativo, nella misura in cui il contenuto in crescita ed in posti di lavoro degli investimenti non ha smesso di diminuire nel corso degli ultimi anni.

Se è vero che la crescita rappresenta una condizione necessaria, è altrettanto vero che non basta a risolvere il problema dell'occupazione in Europa. La crescita infatti non potrà far molto per combattere l'aumento del tasso di disoccupazione d'equilibrio verificatosi fra la metà degli anni '70 e la metà degli anni '80. Per affrontare questo problema occorrerà dare maggiore flessibilità ai mercati del lavoro e dei prodotti, cosa che richiede sia cambiamenti istituzionali che una maggiore integrazione dei mercati. Sarà così possibile creare le condizioni di una crescita più ricca di posti di lavoro.

Per quanto riguarda le rigidità del mercato del lavoro, le nostre economie sembrano presentare notevoli differenze, in aggiunta alle difficoltà di mobilità oltre le frontiere. Nella misura in cui nella teoria economica si ammette generalmente che un'unione monetaria possa difficilmente funzionare senza una sufficiente flessibilità e mobilità del mercato del lavoro, tale conclusione non sembrerebbe, di primo acchito, incoraggiante per l'euro.

Tuttavia, per una diagnosi completa, occorre chiedersi se l'introduzione della moneta unica non possa favorire queste indispensabili riforme strutturali. Secondo il principio della "endogeneità" delle zone monetarie ottimali, le condizioni per adottare tassi di cambio fissi o, nel caso estremo, una moneta unica sono in larga misura endogene al processo stesso di integrazione monetaria. Questo significa che gli aggiustamenti strutturali verranno realizzati prima e meglio in un regime di cambi fissi che in uno di cambi fluttuanti. Le esperienze del passato lo dimostrano molto chiaramente. Perché questa dinamica possa agire, è importante disporre di una crescente capacità di adattamento delle strutture che non si limiti al solo mercato del lavoro, ma investa tutti gli aspetti del processo di produzione.

La composizione settoriale del valore aggiunto, così come la flessibilità dei mercati dei prodotti, rappresentano un altro elemento determinante nella dinamica della creazione di posti di lavoro. Esistono, nei paesi europei, diversi modelli di specializzazione, che vanno da una relativa omogeneità settoriale fino alla specializzazione estrema e limitata a determinati settori manifatturieri.

I modelli di specializzazione divergono non solo nell'attitudine rispettiva a generare posti di lavoro, ma anche nella capacità di reagire all'aumento della concorrenza internazionale. Sui mercati del lavoro europei l'occupazione è in genere la variabile d'allineamento, più di quanto non lo siano i salari. Le strutture di specializzazione che presentano solidi vantaggi comparativi offrono una migliore difesa dell'occupazione contro la concorrenza internazionale. Inoltre le strutture con un maggior grado di flessibilità (capacità d'approfondire la specializzazione esistente) o di mobilità (capacità di mutare la struttura di vantaggi comparativi) saranno maggiormente in grado di difendere o addirittura incrementare l'occupazione.

La distribuzione geografica del lavoro fra le diverse regioni europee ci porta infine a pensare che la componente regionale spieghi, con la componente continentale, una parte importante della disoccupazione europea, essenzialmente in considerazione del carattere regionale piuttosto che nazionale del processo di specializzazione dell'apparato di produzione. Questa constatazione ci permette di capire meglio l'impatto, in termini di creazione di posti di lavoro, delle rigidità istituzionali del mercato del lavoro che hanno una dimensione nazionale. La modifica delle regole del mercato del lavoro potrebbe rivelarsi insufficiente se non è accompagnata da una differenziazione a livello regionale e da un'azione sulla struttura di specializzazione, ossia da politiche regionali più adeguate sostenute da politiche strutturali condotte al livello europeo. La loro finalità dovrà dunque superare la sola logica di riduzione dei divari fra regioni con un livello di sviluppo differente ed includere una dimensione che consenta l'adattamento delle strutture produttive al livello regionale.

Parte seconda – Le condizioni per il successo dell'UEM

La logica dell'unione monetaria impone di trovare in settori della politica economica diversi da quelli degli allineamenti monetari e dei cambi quei margini di manovra necessari per affrontare uno choc che non colpirebbe in modo uniforme tutta l'area dell'euro (choc asimmetrico). La prima risposta a questo tipo di crisi si colloca sul piano degli stabilizzatori automatici di ciascuno Stato membro. Il Patto di stabilità e crescita dovrebbe in teoria lasciare un margine di manovra sufficiente perché possano svolgere il loro ruolo; però presuppone che la situazione di bilancio iniziale sia in pareggio o addirittura leggermente in attivo, e per il momento non è così.

La gravità della recessione potrebbe anche essere tale da far apparire insufficiente il gioco degli stabilizzatori per ristabilire l'equilibrio economico. Sarebbe allora necessaria la messa in atto di misure di bilancio discrezionali. In questo caso il coordinamento delle politiche nazionali è indispensabile, perché consente di rimediare allo scarso stimolo dei governi nazionali a mettere in atto politiche di bilancio per l'inversione del ciclo. Per giungervi è innanzitutto necessario un rafforzamento del quadro politico ed istituzionale del coordinamento, affinché le disposizioni del trattato siano effettivamente applicate nello spirito e nella lettera.

L'indispensabile coordinamento delle politiche nazionali può tuttavia rivelarsi insufficiente. Le reazioni di bilancio che scaturirebbero da accordi europei, anche vincolanti, possono talvolta essere troppo lente rispetto all'urgenza di determinate situazioni. Sarebbe pertanto utile, soprattutto a breve e medio termine, immaginare uno strumento flessibile e leggero di stabilizzazione congiunturale, una specie di complemento, in determinate circostanze particolarmente gravi, degli strumenti di stabilizzazione di ciascun paese.

Nel caso di choc che colpiscono in uguale misura tutte le economie dell'unione monetaria (choc simmetrico), la politica monetaria comune è chiamata a svolgere un ruolo. La BCE, purché ne sia rispettato l'obiettivo principale di mantenimento della stabilità dei prezzi, non potrà disinteressarsi degli altri obiettivi economici e sociali, cosa che dovrebbe farle adottare un atteggiamento pragmatico nella gestione dei cicli economici.

In quest'ottica, è indispensabile evitare qualsiasi rischio di conflitto fra politica monetaria e politiche di bilancio, cosa che dovrebbe essere garantita dalle disposizioni del trattato in materia di disavanzi pubblici nonché dal Patto di stabilità. È altrettanto indispensabile instaurare un dialogo costante e approfondito fra autorità monetarie ed economiche, dialogo che non rimetterebbe affatto in discussione l'indipendenza della BCE. Questo è lo spirito del patto di coordinamento delle politiche economiche proposto dalla presente relazione.

Dato il ridotto grado di apertura commerciale dell'area dell'euro rispetto ad ognuno dei paesi membri presi separatamente, le questioni del tasso di cambio dovrebbero rivestire un ruolo meno importante nella ricerca di un mix adeguato delle politiche economiche. Questo non significa tuttavia che l'area dell'euro debba disinteressarsi totalmente del valore esterno della propria moneta, cosa che potrebbe provocare una notevole volatilità sui mercati finanziari mondiali. Purtroppo la divisione di competenze fra BCE e Consiglio Ecofin in materia di politica dei tassi di cambio non appare ancora molto chiara, mentre invece le disposizioni dei trattati risultano chiarissime. Quanto alla rappresentanza esterna della moneta unica, i paesi dell'area dell'euro devono accantonare le questioni di prestigio a favore dell'efficienza. Ne va del successo dell'euro, ma anche della capacità dell'Europa di manifestare la propria presenza e la propria identità sulla scena internazionale, rafforzando così il suo peso politico.

Una concorrenza fiscale non inquadrata genera un'armonizzazione da parte del mercato che generalmente provoca un allineamento dal basso, fatto che a termine può minacciare il finanziamento delle funzioni essenziali dello Stato. Lo Stato, da parte sua, si trova molto spesso nell'obbligo di compensare la perdita di risorse fiscali provenienti dai fattori mobili (capitale, società) con un rialzo dell'imposizione sui fattori meno mobili, in particolare il lavoro, con conseguenti ripercussioni negative sull'occupazione. Un processo politico di coordinamento condotto al livello comunitario potrebbe invece portare ad un allineamento più vicino alla media. È quanto cerca di realizzare il pacchetto fiscale Monti. Se in materia fiscale

l'unanimità resta la regola, in futuro dovrebbe risultare meno paralizzante che in passato grazie appunto alla tecnica del compromesso globale fondato sull'equilibrio di tutti gli interessi.

Un processo di *deregulation* concorrenziale nel settore sociale, che porterebbe ad un allineamento con lo Stato meno protettore, è incompatibile con il modello sociale europeo ed è inoltre contrario allo spirito ed alla lettera del trattato. Una certa armonizzazione nel settore sociale, o almeno un coordinamento rafforzato, non dovrebbe necessariamente essere totale, ma sufficiente ad assicurare una distribuzione dei fattori di produzione che rispetti gli obiettivi basilari della Comunità. Il protocollo sulla politica sociale, ormai integrato nel trattato di Amsterdam, consente alla Comunità di gestire certi elementi di una politica sociale comune. Pur non sottovalutando la portata del dispositivo comunitario in materia sociale, l'estensione del voto a maggioranza qualificata ed una cooperazione rafforzata potrebbero certamente contribuire al consolidamento di un nucleo di disposizioni minime su determinate questioni essenziali di politica sociale. Il dialogo sociale rilanciato nel 1985 costituisce un elemento non trascurabile per trovare il giusto mezzo fra armonizzazione minima e rispetto delle specificità nazionali, e ne ha già dato la prova.

Infine, benché gli allineamenti strutturali competano in genere al livello nazionale, ci sembra che il livello europeo sia in grado di portare un vero valore aggiunto in certi particolari settori, per i quali abbiamo cercato di definire a grandi linee un'azione europea. Si tratta essenzialmente delle reti transeuropee di infrastruttura, delle azioni strutturali regionali, della ricerca e sviluppo e della creazione di imprese, in particolare le PMI.

Per tutti questi motivi la relazione considera che il Patto di stabilità non contempli tutte le ipotesi di un funzionamento insoddisfacente dell'UEM e che sia assolutamente necessario un vero e proprio coordinamento delle politiche macroeconomiche secondo regole che devono essere fissate da un secondo patto, imperniato sulle modalità di tale coordinamento. A questa condizione, e solo a questa, si potrà parlare nel rispetto dei trattati dell'equilibrio indispensabile fra polo economico e polo monetario.

*
* *

PARTE PRIMA - OCCUPAZIONE, CRESCITA E CONVERGENZA NELL'EUROPA DELL'EURO

OCCUPAZIONE, CRESCITA E CONVERGENZA NELL'EUROPA DELL'EURO

E' ragionevole ritenere che tra, diciamo, cinque anni, quando si proverà a stendere un primo bilancio di medio periodo sul funzionamento dell'UEM, la domanda che i cittadini europei si porranno sarà se con l'euro il loro benessere è aumentato o diminuito, e componente essenziale di tale benessere non potrà non essere la misura in cui la disoccupazione in Europa sarà diminuita.

Esiste una duplice relazione tra moneta unica e occupazione. Da una parte un'unione monetaria non può funzionare in modo soddisfacente se il mercato del lavoro è caratterizzato da eccessiva rigidità e scarsa mobilità. Sotto questo aspetto dunque la disoccupazione in Europa, nella misura in cui è anche conseguenza di tali rigidità, rappresenta un potenziale ostacolo al successo dell'euro. Allo stesso tempo, il modo in cui la moneta unica sarà gestita non potrà non avere ripercussioni sulle possibilità di diminuire la disoccupazione in Europa. Valutare questa relazione biunivoca tra moneta unica e occupazione richiede però di disporre, almeno in grandi linee, di una analisi delle cause della disoccupazione medesima.

E' illusorio pensare che sia oggi disponibile un'analisi semplice e soprattutto monocausale della disoccupazione, da cui discendano rimedi altrettanto chiari e inequivocabili. Al contrario, ed è questo il filo rosso che percorre questa ricerca, la disoccupazione che si è accumulata negli ultimi quindici anni è il risultato di meccanismi diversi, che si intrecciano tra loro nei vari mercati - e non solo in quello del lavoro - e che proprio per ciò richiedono una strategia di risposta articolata.

D'altra parte è la stessa UEM che lo impone. Con la moneta unica l'Unione europea ha innescato un processo che non potrà dirsi concluso fino a quando alla gestione sovranazionale della politica monetaria non saranno affiancati altri strumenti e istituzioni -non tutte necessariamente di livello sovranazionale- tali da dare vita a un vero e proprio "nuovo modello di economia europea".

Capitolo 1 – Caratteristiche e cause della disoccupazione in Europa

1.1 Un problema, molte spiegazioni

E' divenuta abitudine diffusa affrontare il problema della disoccupazione in Europa mettendola a confronto con il caso degli Stati Uniti. Non ci sottrarremo a questo rituale ma cercheremo di mettere almeno altrettanto in luce le diverse situazioni nazionali all'interno dell'Unione medesima. Ambedue gli approcci, del resto, offrono aspetti di riflessione rilevanti.

Il primo approccio implica che siano importanti soprattutto le caratteristiche comuni della disoccupazione europea, il secondo approccio, dando maggiore rilievo alle differenze nazionali, permette di identificare meglio alcune cause della disoccupazione medesima e, soprattutto, di considerare meglio le possibili implicazioni per l'Ume. E' chiaro infatti che

uno dei problemi che la gestione della moneta unica dovrà affrontare è quello degli shock asimmetrici. In questo contesto saranno soprattutto le differenze all'interno dell'Unione a essere rilevanti.

Le caratteristiche della disoccupazione in Europa sono note: il suo peggioramento costante nel periodo più recente, soprattutto in relazione agli Stati Uniti, il peso assai elevato della disoccupazione di lungo periodo, la presenza di sostanziali diversità tra casi nazionali. A una evidenza consolidata non corrisponde però, come detto, una analisi altrettanto consolidata. Come spesso accade gli economisti si sono divisi nella valutazione, e quindi nelle terapie, della disoccupazione in Europa. Una distinzione per molti versi ovvia distingue le interpretazioni “macroeconomiche” da quelle “microeconomiche”.

Le interpretazioni macroeconomiche individuano la principale causa della disoccupazione in Europa nella attuazione di politiche macroeconomiche, in particolare monetarie, eccessivamente restrittive, messe in atto allo scopo di abbattere quell'inflazione che, a partire degli anni Settanta, aveva assunto un andamento crescente nel continente. Il quadro istituzionale entro il quale tali politiche sono state attuate è rappresentato dagli accordi di cambio del Sistema monetario europeo, che ha operato come meccanismo di “distribuzione di disciplina”. Il passaggio dallo Sme all'Unione monetaria avrebbe accentuato l'intonazione restrittiva della politica macroeconomica estendendola alle politiche fiscali impegnate a rispettare i requisiti definiti dal Trattato di Maastricht.

Ma sotto l'etichetta di cause macroeconomiche è possibile effettuare una ulteriore distinzione, quella tra disoccupazione ciclica e disoccupazione persistente. Il significato della prima è evidente e anche, tutto sommato, poco rilevante. La politica macroeconomica sarebbe responsabile della oscillazione della disoccupazione attorno a un valore di equilibrio, definito da altre cause, e identificabile nel tasso naturale di disoccupazione (o nel Nairu).

La “vera” disoccupazione macroeconomica sarebbe invece legata al fenomeno dell'isteresi, in base al quale periodi prolungati di restrizione macroeconomica, quali quelli osservati in Europa nel periodo della disinflazione, avrebbero condotto a un progressivo innalzamento del Nairu. Come vedremo queste interpretazioni finiscono per intrecciarsi con quelle che si richiamano alla presenza di rigidità sul mercato del lavoro.

Sotto la dizione di cause microeconomiche della disoccupazione si collocano quelle interpretazioni che, piuttosto che guardare alle cause macroeconomiche, sottolineano l'importanza del funzionamento dei mercati nella determinazione della disoccupazione. Naturalmente il mercato principale a cui si rivolge l'attenzione è quello del lavoro, ma ciò è utile solo in prima approssimazione.

Le cause microeconomiche della disoccupazione operano sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta del lavoro. La disoccupazione strutturale si può definire come una disoccupazione di equilibrio determinata, appunto, dall'intersezione delle curve di domanda e di offerta di lavoro. Le cause della disoccupazione in questo contesto sono dunque quelle che determinano la posizione di tali curve. Dal lato dell'offerta sono rilevanti i comportamenti del sindacato, nella misura in cui questi tendono a privilegiare la difesa dei salari degli occupati rispetto al sostegno delle opportunità di occupazione degli esclusi, la disponibilità e la durata di sussidi di disoccupazione e i salari minimi quando scoraggiano i lavoratori dall'entrare nel mercato del lavoro. Questi fattori contribuiscono a spostare a sinistra la curva di offerta del

lavoro accrescendo la disoccupazione di equilibrio a parità di domanda. Dal lato della domanda, contribuiscono a spostare a sinistra la domanda di lavoro da parte delle imprese, e dunque ad accrescere la disoccupazione di equilibrio a parità di offerta, i fattori che innalzano i costi di licenziamento e di assunzione, i fattori che rendono preferibile una maggiore intensità di capitale per unità di prodotto, come una elevata tassazione sul lavoro, il progresso tecnico, nella misura in cui anch'esso spinge verso una minore intensità di lavoro e/o verso una maggiore domanda del contenuto di specializzazione nel lavoro, il potere di mercato delle imprese. In definitiva, tanto maggiore è il peso delle rigidità tanto più a sinistra si collocano le due curve e tanto maggiore è il tasso di disoccupazione di equilibrio.

1.2 Il ruolo delle rigidità

Il termine rigidità è molto diffuso ma anche spesso abusato. E' quindi utile considerare cosa concretamente si debba intendere per rigidità. Nella letteratura è possibile identificare due modi di intendere le rigidità, almeno dal punto di vista empirico. Un primo approccio consiste nel misurare direttamente le rigidità identificando appropriati indicatori. In questo caso il problema concettuale consiste nel chiedersi se esista un rapporto causale tra rigidità così misurata e disoccupazione. Un secondo approccio consiste nello stimare i parametri delle funzioni di comportamento del mercato del lavoro e stabilire in base ai valori di tali parametri il grado di rigidità. In questo secondo caso il problema concettuale consiste nello spiegare perché i parametri assumano valori diversi nei diversi contesti nazionali. Si tratta, in sostanza, di due approcci in larga misura complementari.

Con il primo approccio ci si propone di valutare l'impatto della regolamentazione sull'andamento dell'occupazione. A questo scopo, vengono costruiti indicatori di flessibilità, basandosi sull'osservazione di caratteristiche, identificate come fonti di rigidità, dei diversi mercati del lavoro in esame. In base all'intensità di applicazione di tali misure di regolamentazione, ad ogni mercato viene assegnato un valore all'interno di una scala. Il tasso di disoccupazione totale, il tasso di disoccupazione di lungo periodo e quello di breve periodo sono regrediti su una serie di indicatori di regolamentazione del mercato del lavoro. I risultati possono essere così sintetizzati. Il tasso di disoccupazione è influenzato direttamente da: sussidi di disoccupazione a durata indefinita, soprattutto se associati ad assenza di incentivi ai lavoratori ad accettare posti di lavoro a livelli di remunerazione e in settori differenti da quelli iniziali; un forte grado di sindacalizzazione in assenza di coordinamento con le organizzazioni imprenditoriali nella fissazione del salario; una elevata tassazione sul lavoro, soprattutto se associata ad alti livelli di salario minimo; una bassa qualità dell'addestramento dei lavoratori. Ma vi sono anche rigidità sul mercato del lavoro che non comportano un effetto sulla disoccupazione: la legislazione di protezione dei lavoratori e la fissazione di standard nel mercato del lavoro; i sussidi di disoccupazione, anche generosi, se sono associati a forti incentivi alla ricerca di nuova occupazione da parte del lavoratore; alti livelli di sindacalizzazione se sono accompagnati da un altrettanto elevato grado di coordinamento con i datori di lavoro nella fissazione dei salari.

Questi risultati sono rilevanti soprattutto per un aspetto. Anche se ci sono alcune caratteristiche istituzionali del mercato del lavoro che più di altre possono influenzare la disoccupazione è soprattutto la loro interazione che appare importante tanto che, come appena ricordato, un medesimo fattore (come i sussidi di disoccupazione o il grado di sindacalizzazione) può avere effetti di segno opposto sulla disoccupazione a seconda della presenza o meno di altri elementi di rigidità. Inoltre, i paesi europei presentano gradi di

rigidità spesso notevolmente diversi tra loro e che, con la eccezione del Regno Unito, sono complessivamente maggiori rispetto a quelli degli Stati Uniti.

Veniamo ora al secondo approccio. L'analisi in termini di rigidità "misurata" deve essere riconciliata con l'andamento delle variabili aggregate, su cui ha posto l'attenzione l'interpretazione di taglio macroeconomico. Le analisi che si rifanno a questo approccio si basano su due ipotesi tra loro alternative:

- a) quando uno shock colpisce il sistema economico, questo si allontana dalla posizione di equilibrio iniziale; anche il tasso di disoccupazione si attesta, dunque, ad un livello maggiore rispetto a quello "naturale"; la causa del persistere del tasso di disoccupazione a tale livello viene identificata nella lentezza del meccanismo di aggiustamento; secondo questa prima interpretazione la disoccupazione è la manifestazione del prolungarsi di un fenomeno di disequilibrio;
- b) l'aumento del tasso di disoccupazione non rappresenta un temporaneo allontanamento dall'equilibrio ma un aumento permanente del livello di disoccupazione compatibile con un tasso di inflazione costante; si fa riferimento, in questo caso, al concetto di isteresi in base al quale il livello di disoccupazione passato è in grado di influenzare il tasso di disoccupazione di equilibrio corrente; si tratta, quindi, di un fenomeno di equilibrio, che non prevede aggiustamenti verso la situazione precedente; in altri termini ogni nuovo livello di disoccupazione rappresenta un nuovo equilibrio. Questo diverso modo di intendere le rigidità (flessibilità) si basa su un quadro concettuale macroeconomico in buona sostanza basato su una curva di Phillips.

Nelle analisi che adottano questo approccio ci si sofferma sulle elasticità del salario e dell'occupazione, fornendo informazioni dirette sulla velocità di aggiustamento del mercato del lavoro in risposta a shock esogeni. Tali indicatori vengono costruiti prendendo in considerazione i coefficienti ottenuti dalla stima dell'equazione di determinazione salariale. Dalle analisi emergono i seguenti risultati:

- negli Usa, a fronte di una elevata reattività dell'occupazione, si riscontra una elasticità salariale ridotta nel lungo periodo, che assume valori non molto distanti da quelli europei;
- in Giappone, scarse variazioni occupazionali in risposta a mutamenti dell'output, sono controbilanciate da una notevole flessibilità salariale;
- la Comunità europea racchiude quello che si può definire "il peggio di entrambe le situazioni", dal momento che la rigidità è elevata sia a livello salariale che occupazionale. Questo si traduce, chiaramente, in tempi di aggiustamento più lunghi: il tempo necessario per riportare il tasso di disoccupazione verso l'equilibrio è maggiore in Europa che negli altri casi.

Una volta stabilito il ruolo delle rigidità nei processi di aggiustamento il passo successivo consiste nello stabilire se effettivamente si sia verificato un aumento del tasso di disoccupazione di equilibrio definito come un tasso di disoccupazione compatibile con l'assenza di accelerazioni nelle dinamiche di salari (Nawru) e di prezzi (Nairu). Tali misure vengono considerate come proxy del trend seguito dal tasso di disoccupazione. I valori del Nairu e quelli del Nawru, mostrano un aumento a partire dagli anni Settanta.

I dati disponibili mettono in luce, per il caso europeo, aggiustamenti lenti, affiancati da fenomeni di persistenza. In altri termini, la maggiore rigidità europea, testimoniata dai valori ridotti delle elasticità salariale ed occupazionale, comporterebbe un allungamento dei tempi di aggiustamento. La persistenza, inoltre, impedirebbe, in seguito ad uno shock, il ritorno del sistema verso il Nairu precedente, che anzi assumerebbe un andamento crescente; la

persistenza avrebbe così comportato un aumento non solo ciclico, ma anche strutturale del tasso di disoccupazione.

In definitiva: il mercato del lavoro europeo è effettivamente più rigido di quello americano e giapponese; si osserva, inoltre, un aumento della disoccupazione strutturale (ovvero dell'esistenza di un trend crescente del tasso di disoccupazione stesso); quest'ultimo è riconducibile più che alla presenza di isteresi, o a fenomeni di equilibrio, alla lentezza degli aggiustamenti, associati a persistenza; modificazioni del Nairu vanno attribuite al rallentamento nella crescita della produttività, alle ripercussioni degli shock petroliferi e all'aumento delle rigidità nel mercato del lavoro ma anche a un andamento stagnante della domanda aggregata. Dal momento, però, che le prime due potenziali cause sono comuni a Giappone e Stati Uniti, i quali hanno sperimentato un aumento del Nairu decisamente contenuto, si potrebbe giungere alla conclusione che proprio le maggiori rigidità europee siano la fonte principale dall'aumento della disoccupazione.

1.3 Occupazione e struttura produttiva

Un fatto rilevante che emerge dal confronto tra il caso europeo e quello Usa, e che viene sottolineato tanto negli approcci macroeconomici che in quelli che si concentrano sul ruolo delle rigidità, è il diverso comportamento del legame produzione-occupazione-produttività nelle due aree. E' ben documentata, a questo proposito, la differenza tra il caso europeo e quello Usa. Nel primo la crescita del prodotto è spesso inferiore alla crescita della produttività, da cui deriva una distruzione di occupazione, nel secondo la crescita della produttività è sempre inferiore a quella del prodotto con conseguente aumento dell'occupazione. Secondo l'approccio macroeconomico questo fatto è spiegato con la necessità, da parte delle economie europee, di reagire alla perdita di competitività in presenza di un forte vincolo di cambio a partire dagli anni Ottanta. Secondo l'approccio delle rigidità questo si spiega con la difficoltà a comprimere il costo del lavoro per un dato andamento della produttività. Sotto ambedue i punti di vista assume rilievo il ruolo degli investimenti, che nel caso europeo sono paradossalmente troppi -nella misura in cui le imprese tendono ad accrescere l'intensità di capitale per unità di prodotto a causa di una distorsione dei prezzi relativi dei fattori - e troppo pochi, nella misura in cui, penalizzati da un ambiente monetario eccessivamente restrittivo, non permettono una estensione della capacità produttiva. In ambedue i casi ne deriva sia una penalizzazione delle prospettive di crescita che una diminuzione del contenuto occupazionale della crescita. Ciò richiede un approfondimento delle relazioni tra andamento degli investimenti e dell'occupazione che verrà discusso più oltre, ma possiamo subito notare che, anche in questo caso, sono rilevanti le differenze nazionali all'interno dell'Unione.

Queste considerazioni suggeriscono, soprattutto, che la distinzione tra determinanti macroeconomiche e determinanti microeconomiche è in buona parte fuorviante: cause microeconomiche della disoccupazione implicano la assenza di aggiustamenti sui diversi mercati che finiscono per riflettersi, ed essere a loro volta determinati, da una insoddisfacente performance macroeconomica. Questo punto può essere ulteriormente chiarito considerando gli aspetti settoriali della disoccupazione.

Il dibattito sulle cause microeconomiche della disoccupazione (o della disoccupazione di equilibrio) astrae, in buona parte, dalla composizione del prodotto, ma questa può essere assai rilevante nella determinazione della disoccupazione di equilibrio e della sua evoluzione nel

tempo. Per chiarire il punto è utile considerare gli effetti su domanda e offerta di lavoro. Nella misura in cui la domanda di lavoro è derivata dalla domanda di prodotto la composizione settoriale del prodotto influenza la domanda di lavoro in quanto diversi prodotti o settori presentano tassi di crescita della domanda pure differenti. I riferimenti comunemente presenti in letteratura sono quelli relativi alla distinzione tra prodotti maturi e prodotti nuovi e tra prodotti dell'industria e prodotti dei servizi. La domanda di lavoro dovrebbe crescere più rapidamente nei settori nuovi e nei servizi e l'evidenza disponibile conferma che la più elevata elasticità di occupazione rispetto alla crescita si trova nei settori dei servizi, tanto in Europa che negli Stati Uniti, anche se, in questo secondo caso, l'elasticità dell'occupazione alla crescita è elevata anche nel settore manifatturiero.

D'altra parte, come evidenziato dalla letteratura sulla crescita endogena e sulla cosiddetta service economy, un adeguato sviluppo dei servizi avanzati alle imprese e alle famiglie è in primo luogo condizione necessaria per generare un insieme di esternalità positive decisive per la crescita dello stesso settore industriale. In secondo luogo, un peso adeguato dei servizi, che in generale sono caratterizzati da una dinamica della produttività meno elevata dell'industria, consente di aumentare il contenuto occupazionale della crescita.

Nelle principali economie industrializzate è in atto da tempo un processo di terziarizzazione dell'occupazione, sostanzialmente a parità di peso relativo dei valori aggiunti di industria e servizi misurati a prezzi costanti. La differenza principale tra Stati Uniti, dove comunque il processo è più avanzato, ed Europa sta nei meccanismi che lo sorreggono: la tendenziale crescita del costo relativo dei servizi rispetto ai prodotti industriali dovuta alla minor dinamica della produttività viene fronteggiata negli Usa prevalentemente attraverso la flessibilità verso il basso dei salari nei servizi, mentre in Europa attraverso la copertura dei maggiori costi via prelievo fiscale e spesa pubblica. Il limite della soluzione americana sta nel rischio di progressiva dequalificazione del lavoro nei servizi e quindi anche nel deterioramento qualitativo di questi ultimi. Il limite dalla soluzione europea sta nella configurazione assunta dal trasferimento via bilancio pubblico, che non è riuscita a tenere sotto controllo i comportamenti "opportunistici" degli operatori e quindi ha mostrato limiti rilevanti di efficacia e di efficienza nell'uso delle risorse. La "crisi fiscale" ha finito per ridurre i margini delle politiche di trasferimento, inceppando così il meccanismo di sviluppo dei servizi prevalente in Europa, con effetti negativi sulle dinamiche occupazionali nette delle economie europee.

La composizione del prodotto conta nel determinare la posizione e l'evoluzione nel tempo della domanda di lavoro, ma, per una data composizione settoriale, diventa rilevante la intensità tecnologica del prodotto. Non è infatti ovvio che i settori ad alta crescita della domanda e/o ad alta innovazione tecnologica siano anche quelli a maggiore crescita dell'occupazione.

L'evidenza disponibile suggerisce che la dinamica occupazionale settoriale all'interno del comparto manifatturiero presenta una elevata variabilità mentre, per il comparto nel suo complesso, l'andamento è negativo. L'implicazione principale di questo fatto è che la specializzazione produttiva di un paese e la sua evoluzione sono rilevanti nel determinare le componenti strutturali della disoccupazione. Si presenta qui un altro elemento di diversificazione tra i paesi (e le regioni) europei che sarà approfondito nei capitoli successivi.

Ciò, inoltre, rende difficile valutare il ruolo della cosiddetta componente tecnologica della disoccupazione: il fatto cioè se l'introduzione di un prodotto nuovo che richiede una maggiore intensità di tecnologia potrà portare a minore occupazione. In altri termini, se l'introduzione di prodotti nuovi comporti un aumento della intensità di tecnologia, che di per sé elimina occupazione per unità di prodotto, tale da compensare la maggiore occupazione assoluta determinata dalla crescita del prodotto.

La composizione del prodotto ha effetti rilevanti anche sull'andamento dell'offerta di lavoro. In questo caso ciò che è rilevante è la disponibilità di offerta di lavoro con contenuti di specializzazione specifici nei vari settori e, più in generale, la distinzione tra lavoratori qualificati e non. Come è ben noto infatti le possibilità di occupazione sono maggiori per i lavoratori qualificati. Una minore disponibilità di questi ultimi avrà l'effetto di spostare a sinistra la curva di offerta di lavoro.

La giustificazione teorica della relazione positiva tra attività innovativa e occupazione si può chiarire ricordando i legami tra competitività internazionale, crescita e occupazione. Nella misura in cui la accumulazione tecnologica permette un accrescimento delle quote di mercato di un paese sulla domanda mondiale aumenta il tasso di crescita compatibile con l'equilibrio di bilancia dei pagamenti, cioè l'equilibrio finanziariamente sostenibile in economia aperta. Tale aumento è tanto maggiore quanto è più elevata l'intensità di innovazione del prodotto. Quindi, poiché i settori a maggior contenuto tecnologico sono quelli a maggior crescita dell'occupazione, un accrescimento della posizione competitiva in settori tecnologicamente avanzati si accompagna ad un aumento del contenuto di occupazione della crescita.

La considerazione della composizione settoriale del prodotto permette di introdurre un altro elemento che, più recentemente è stato considerato come possibile causa della disoccupazione in Europa (ma non solo): la “globalizzazione”. Sotto questo termine, tanto diffuso quanto generico, vanno qui considerati due aspetti: le conseguenze della maggiore integrazione commerciale e quelle della maggiore mobilità dei capitali e in particolare degli investimenti diretti.

La maggiore integrazione e liberalizzazione commerciale mette tra loro in concorrenza i mercati dei fattori, e quindi del lavoro, dei paesi che partecipano al commercio. Si tratta di un aspetto ben noto nella analisi di commercio internazionale, in quanto quest'ultimo può essere considerato tanto come un processo di scambio di beni che di fattori incorporati nei beni scambiati. Le conseguenze per l'occupazione sono immediate. Nella misura in cui i paesi industriali sono sottoposti alla concorrenza dei paesi in via di sviluppo, dove il costo del lavoro è più basso, il fattore lavoro nei primi diventa relativamente più abbondante (si assiste cioè a un eccesso di offerta di lavoro). Ne seguono due conseguenze tra loro alternative, che dipendono dal grado di rigidità dei mercati del lavoro nei paesi avanzati. Nei casi in cui il mercato del lavoro è più flessibile, come negli Stati Uniti, la maggiore apertura commerciale provoca una caduta dei salari, dove invece il mercato del lavoro è più rigido, come in Europa continentale, la conseguenza è una caduta dell'occupazione.

La composizione del prodotto, o meglio la specializzazione, riveste un ruolo cruciale nella determinazione della ampiezza di questi effetti. Questi saranno maggiori nei casi in cui la specializzazione è orientata verso settori ad alta intensità di lavoro perché saranno quelli maggiormente esposti alla concorrenza dei paesi in via di sviluppo. L'evidenza disponibile su questo effetto non permette ancora di raggiungere conclusioni inequivocabili sulla sua

rilevanza nel determinare la disoccupazione complessiva in Europa e sulle caratteristiche specifiche del fenomeno nei diversi paesi. Nuova evidenza in proposito viene discussa nel terzo capitolo.

Il secondo effetto della globalizzazione è quello derivante dalla delocalizzazione degli impianti verso paesi e regioni dove le condizioni di offerta di lavoro sono più favorevoli alle imprese. Anche in questo caso il dibattito, teorico ed empirico, non è giunto a conclusioni definitive. Possiamo comunque ricordare che, anche in questo caso, è rilevante la composizione settoriale. La propensione all'investimento diretto infatti non è uniforme nei settori industriali ed è più rilevante in quelli a maggiore contenuto tecnologico e dove le imprese godono di vantaggi proprietari e organizzativi specifici. In questi settori è elevata la propensione a delocalizzare le componenti del processo produttivo a minore valore aggiunto.

1.4 Geografia dell'occupazione

Le considerazioni precedenti hanno messo in evidenza il ruolo della composizione settoriale del prodotto nel determinare l'occupazione, in altri termini, occupazione e specializzazione produttiva sono tra loro collegati. Ciò presenta implicazioni molto rilevanti per le prospettive dell'occupazione in Europa, soprattutto dopo l'introduzione della moneta unica. E' ormai acquisito, infatti, nell'ambito della cosiddetta "nuova geografia economica" che la specializzazione produttiva di una regione dipende anche dalla sua geografia, cioè dalla sua localizzazione relativa rispetto ad altre regioni. Ciò dipende dal fatto che, soprattutto in presenza di elevata mobilità del capitale, si assiste alla formazione di agglomerazioni produttive in alcune localizzazioni (le localizzazioni "centrali") a scapito di altre (le "periferie"). Una prima conseguenza di ciò è che, a parità di altre condizioni, le prospettive occupazionali saranno migliori al centro rispetto alla periferia e tale effetto sarà tanto maggiore quanto minore è la mobilità del lavoro. Una seconda conseguenza è dato dal fatto che la tendenza alla localizzazione nel "centro" è maggiore per i settori ad alta intensità tecnologica e maggiore valore aggiunto in quanto per questi settori sono maggiori i benefici di sfruttamento delle economie di scala e delle esternalità di localizzazione. Va aggiunto che tali settori sono, in misura crescente, quelli classificati tra i "servizi" nei quali, come si è detto, si sono verificati i maggiori incrementi di occupazione. Ne segue che nelle località centrali sarà maggiore la specializzazione in questi settori, maggiore la domanda di lavoro qualificato relativamente a quello non qualificato, maggiore la crescita della domanda per i beni prodotti nella regione.

Gli aspetti di geografia dell'occupazione sono essenzialmente legati alla dimensione regionale e ciò sia in quanto le componenti regionali sono quelle che "spiegano" assieme alle componenti continentali, la disoccupazione in Europa, sia soprattutto perché il processo di specializzazione produttiva in Europa ha, in misura crescente, assunto caratteristiche regionali piuttosto che nazionali. Questi aspetti sono carichi di conseguenze ai fini dell'evoluzione dell'Uem. Se infatti la dimensione spaziale rilevante ai fini della specializzazione produttiva è quella regionale l'eventualità di shock asimmetrici che possano colpire settori specifici non richiede l'utilizzo del tasso di cambio -variabile di livello nazionale - come risposta, ma l'applicazione di strumenti di livello, appunto, regionale.

L'introduzione della dimensione regionale accanto a quella nazionale, infine, permette di avanzare una ulteriore considerazione sul ruolo delle rigidità istituzionali come determinanti della disoccupazione medesima.

L'insieme di regole che definiscono i comportamenti dei mercati del lavoro è in gran parte determinato a livello nazionale, o almeno lo è stato in passato. Per un dato assetto istituzionale nazionale differenti strutture di specializzazione regionale sono associate a diverse performance occupazionali. Ciò rende possibile, almeno entro certi limiti, distinguere il ruolo che assetti istituzionali e specializzazione produttiva ricoprono nel determinare l'occupazione.

1.5 L'Ume e l'occupazione

Il quadro riassunto nei paragrafi precedenti, per quanto complesso, suggerisce una prima risposta a una delle due questioni relative alle relazioni tra moneta unica e occupazione. Allo stato attuale l'Europa presenta sia una elevata eterogeneità nei mercati del lavoro e nelle situazioni occupazionali sia una rigidità complessiva non indifferente. Ambedue queste considerazioni non sembrano consigliare un eccessivo ottimismo sulle conseguenze che tali caratteristiche avranno sul funzionamento dell'Ume. Ma questa conclusione rischia di essere affrettata e, per convincersene, è utile riflettere sulla seconda delle due questioni in esame: in quale misura l'introduzione della moneta unica influenzera l'andamento dell'occupazione?

A questa domanda intendiamo offrire una prima, provvisoria, risposta basata sul principio della "endogeneità" delle aree valutarie ottime. Questo criterio dice in sostanza che le condizioni che rendono possibile e opportuna la adozione di cambi fissi o, al limite, di una moneta comune, e individuati appunto dalla teoria delle aree valutarie ottime, sono, in larga misura, endogene al processo di integrazione monetaria. In altri termini quest'ultima modifica le condizioni di partenza dei paesi che partecipano all'integrazione monetaria nella direzione necessaria per la sostenibilità dei cambi fissi o della moneta unica. In particolare, si considerano due di queste condizioni, un elevato grado di integrazione commerciale e la convergenza del comportamento ciclico delle economie. L'evidenza empirica disponibile, e anche quella riportata più oltre, mostra che il processo di integrazione monetaria in Europa durante gli anni dello Sme ha notevolmente rafforzato ambedue queste caratteristiche per i paesi che hanno fatto parte degli accordi di cambio; rilevante eccezione è quella del Regno Unito. Si può allora ritenere, ragionevolmente, che l'entrata in vigore dell'euro rafforzerà ulteriormente questa tendenza.

D'altra parte, la maggiore integrazione potrebbe fare sorgere altri problemi. Al crescere dell'integrazione si approfondisce la specializzazione commerciale e produttiva. Ne deriva una maggiore vulnerabilità dei paesi a shock settoriali specifici, per fronteggiare i quali la svalutazione rappresenterebbe una risposta efficiente e la perdita del cambio costituirebbe un costo elevato. Anche in questo caso l'evidenza empirica suggerisce un cauto ottimismo. I dati disponibili, e anche l'evidenza riportata in seguito, indicano un aumento della specializzazione produttiva a livello regionale, e una maggiore uniformità della specializzazione a livello nazionale.

Ma il ragionamento può essere ulteriormente sviluppato. Ciò che rende un processo di integrazione monetaria autorinforzante non è soltanto la convergenza verso una configurazione delle strutture richiesta dalla teoria delle aree valutarie ottime ma, soprattutto, è importante un accrescimento della adattabilità di tali strutture al nuovo quadro istituzionale, adattabilità che riguarda tutti gli aspetti del processo produttivo e dunque non solo il mercato del lavoro.

Rimane allora aperto il problema se l'introduzione dell'euro darà effettivamente luogo a tale maggiore adattabilità.

Il dibattito recente esamina le conseguenze della introduzione di una politica monetaria unica in un contesto di pluralità dei mercati del lavoro (cioè i mercati dei paesi membri dell'Uem). In tale contesto una politica monetaria improntata al mantenimento della stabilità dei prezzi, quale quella che sarà perseguita dalla Bce, avrà conseguenze tanto più negative sull'occupazione quanto maggiore sarà il tasso di disoccupazione strutturale, definito dalla media dei tassi di disoccupazione nazionali. Il tasso di disoccupazione nazionale è tanto maggiore, come abbiamo visto in precedenza, quanto più elevato è il grado di rigidità istituzionale, più basso il grado di adattabilità dei salari alle condizioni del mercato del lavoro e minore la pressione concorrenziale nel mercato dei prodotti.

In tale contesto è evidente, in primo luogo, che una politica monetaria centralizzata influenzerebbe differentemente i mercati del lavoro nazionali, ma, proprio questa diversità di comportamento potrebbe accrescere gli incentivi alla maggiore flessibilità. Si può sostenere che tramite una maggiore competizione tra "sistemi nazionali" la politica monetaria unica comporterà: 1) un aumento della flessibilità del mercato del lavoro, 2) una modificazione delle istituzioni sul mercato del lavoro, 3) un aumento della concorrenza nei mercati dei prodotti a seguito della maggiore integrazione che diminuisce il potere di mercato delle imprese. Questi tre effetti accrescono la possibilità di occupazione perché riducono il bias inflazionario dell'Uem diminuendo il tasso di disoccupazione strutturale e la sua dispersione.

L'analisi richiamata introduce anche la possibilità di un quarto effetto, il catching-up dei salari. Con l'introduzione della moneta unica e la maggiore trasparenza e confrontabilità dei prezzi e dei salari i lavoratori delle regioni a salari più bassi potrebbero adeguare le loro richieste ai livelli dei salari delle regioni dove questi sono più alti. Se un tale adeguamento non dovesse rispecchiare gli andamenti della produttività, se cioè la produttività nelle regioni arretrate fosse più bassa, ne deriverebbe un incremento del costo del lavoro medio in Europa, con un conseguente aumento delle pressioni inflazionistiche e della disoccupazione strutturale. Questi effetti, possiamo aggiungere, interagiscono con quelli derivanti dalla elevata mobilità del capitale che tende ad accrescere la concentrazione geografica degli investimenti, la differenziazione delle strutture produttive regionali, e i divari di produttività. E' del tutto possibile che ciascuno di questi effetti venga attivato o accelerato dall'introduzione dell'euro. Ciò che non è dato ancora sapere è l'intensità di ciascuno di essi, sia in termini assoluti che in termini relativi, in che misura cioè ogni effetto agirà sulle diverse economie dell'Unione, sia a livello nazionale che regionale.

Ciò che è invece noto sono sia le condizioni iniziali dei paesi e delle regioni dell'Uem per quel che riguarda alcune variabili cruciali a cui è collegato l'andamento dell'occupazione, sia, almeno in alcuni casi, la capacità di adattamento che i sistemi economici nazionali hanno mostrato in passato. Alcune di queste informazioni, relative alle differenze nazionali riguardo alle rigidità sui mercati del lavoro sono state esposte nei precedenti paragrafi. Nei prossimi capitoli diamo conto di ulteriori aspetti in questo senso riportando i risultati principali della ricerca che costituisce la base analitica di questo documento allo scopo di definire possibili scenari del rapporto tra occupazione e moneta unica. In particolare, nel secondo capitolo gli aspetti macroeconomici della disoccupazione in Europa, del ruolo degli investimenti e dell'andamento del tasso di cambio dell'euro nell'influenzare la crescita. Nel terzo capitolo si

esaminano la specializzazioni produttive dei paesi europei e la loro flessibilità e la sensibilità dei mercati del lavoro europei, a livello settoriale, alla competizione internazionale. Nel quarto capitolo viene analizzata la relazione tra disoccupazione e specializzazione produttiva (nell'industria e nei servizi) a livello regionale l'evoluzione del processo di catching-up regionale e il ruolo dell'integrazione monetaria nell'accelerarlo.

Capitolo 2 – Processo di convergenza, investimenti e disoccupazione in Europa

2.1 La convergenza del ciclo europeo

In questo capitolo riportiamo i risultati relativi all'analisi delle caratteristiche macroeconomiche del processo di convergenza in Europa e del legame tra crescita, investimenti e occupazione. Si considera inoltre il ruolo del tasso di cambio nella performance macroeconomica dei paesi dell'euro.

Un primo risultato è la conferma della progressiva determinazione di un ciclo economico europeo ben distinto da quello degli Stati Uniti. Le elaborazioni relative ai coefficienti di correlazione fra i cicli del Pil nei paesi di Eurolandia mostrano infatti un aumento della sincronia con il ciclo tedesco a partire dagli anni ottanta e una coincidenza decrescente con il ciclo degli Stati Uniti. I risultati appaiono robusti anche tenendo conto degli effetti spuri indotti dalla riunificazione tedesca. Quest'ultima ha, infatti, contribuito ad differenziare il ciclo tedesco da quello del resto d'Europa all'avvio degli anni novanta. Tale divergenza ha però avuto natura temporanea e il ciclo europeo è tornato a convergere su quello tedesco nella seconda parte degli anni novanta. A conferma dell'elevata correlazione ciclica in Europa, si è considerata la coincidenza fra gli andamenti dei singoli paesi e quelli di un diverso paese di riferimento, la Francia. In tal modo, si sono esclusi gli effetti della riunificazione tedesca. Il risultato di quest'elaborazione è estremamente chiaro: la correlazione fra i cicli europei è aumentata costantemente nel corso degli anni. In media, il coefficiente di correlazione è salito da 0.65 negli anni settanta, a 0.83 nel 1980-92, a 0.88 nel 1992-96.

Ci siamo quindi interrogati sulle caratteristiche della convergenza fra i cicli dei paesi europei. Le elaborazioni compiute mostrano come la convergenza sia avvenuta verso tassi di crescita progressivamente più contenuti. In altre parole, sembra esservi stabilita una relazione inversa fra convergenza del ciclo europeo e tasso medio di crescita.

Ulteriori elaborazioni sono state compiute per verificare gli effetti della convergenza sulle diverse componenti della domanda. Il risultato di maggior rilievo è costituito dall'individuazione di un ciclo unico delle esportazioni fra i paesi europei. Tale evidenza si accompagna ad un ulteriore fatto: nel corso degli anni, le esportazioni hanno rappresentato una parte sempre più importante della composizione del prodotto dei paesi europei.

Il primo passo dell'analisi individua dunque tre fenomeni distinti, ma tra loro interdipendenti:

- si è chiaramente determinato un ciclo economico comune a tutti i paesi europei;
- questo ciclo è attualmente contraddistinto da tassi di crescita notevolmente inferiori alla media storica;
- è aumentato il peso delle esportazioni nel ciclo di crescita dei paesi europei.

2.2 Il tasso di cambio dell'euro e la competitività dell'Unione Europea

E' utile ricordare gli andamenti dei cambi reali europei per identificare le condizioni di competitività con cui i diversi paesi sono entrati nell'Ume. Se si considerano le evoluzioni comparate dei cambi reali degli Stati Uniti, dell'Unione Europea (Ue-12) nel suo insieme e della sola Germania tra il 1970 e il 1996 si evidenzia il deprezzamento del dollaro, la sostanziale stazionarietà del cambio Ue e il progressivo apprezzamento reale del marco. Quest'ultimo prende avvio dal 1985, successivamente agli Accordi del Plaza, e prosegue

quasi ininterrottamente fino al 1995, quando un nuovo rafforzamento del dollaro e la progressiva rivalutazione nominale di alcune valute europee- lira, peseta e sterlina- ne invertono l'andamento. L'apprezzamento reale del marco è dunque riconducibile, in parte, ai movimenti del dollaro, per altra parte all'ampia variabilità dei cambi reali intra-europei.

Gli andamenti di questi ultimi mostrano che la riduzione della competitività tedesca in Europa si commisura nell'intero periodo al 20%, ma tale risultato si determina nei soli sottoperiodi iniziale e finale, contraddistinti dalla libera fluttuazione di tutte o alcune valute europee. In regime Sme (1979-91) il valore reale del marco resta invece stabile, presentando anzi un lieve deprezzamento negli anni di invarianza delle parità centrali (gennaio 1987- settembre 1992). Il favorevole andamento della competitività tedesca nel periodo Sme è spiegato, dapprima, dall'apprezzamento reale della lira e, in minor misura, del franco francese, e successivamente dalla consistente rivalutazione di peseta e sterlina inglese. A partire dalla seconda metà degli anni ottanta gli andamenti della competitività fra i due maggiori paesi europei volgono a favore della Francia, che beneficia di un maggiore deprezzamento reale nel periodo 1987-91 e subisce in misura più contenuta le svalutazioni di lira, peseta e sterlina dopo la crisi dello Sme del 1992. Emerge con chiarezza come la Germania abbia beneficiato degli accordi di cambio europei nella forma di una drastica stabilizzazione del proprio cambio reale; è d'altronde noto come gli altri paesi abbiano scelto di utilizzare il cambio come strumento di rientro dell'inflazione, accettando periodi di apprezzamento reale e sacrificando l'obiettivo di bilancia dei pagamenti.

Negli anni di libera fluttuazione delle valute europee, sia quelli precedenti all'introduzione dello Sme che quelli successivi alla crisi del 1992, il marco si è invece apprezzato in termini reali. In prima approssimazione quindi, l'adozione della moneta unica sembra preservare la Germania da ulteriori perdite di competitività nei confronti delle altre economie europee. Tuttavia, deve essere notato che mentre per la Germania la definitiva fissazione dei valori di cambio intra-europei si è realizzata in condizioni di sopravvalutazione reale, non altrettanto può dirsi per gli altri paesi, che presenteranno situazioni competitive invariate (Francia) o sensibilmente migliori (Italia e Spagna) rispetto al passato. Nè i diversi livelli iniziali di competitività potranno essere riassorbiti da differenziali di inflazione ormai scomparsi.

Questa evidenza permette di trarre una prima conclusione. Sembra difficile ipotizzare che la definitiva fissazione delle parità nominali di cambio fra le valute europee produrrà, nell'ipotesi di persistenza di stabilità monetaria, squilibri reali assimilabili a quelli osservati nel periodo Sme. Nonostante l'inclusione delle valute dei paesi mediterranei, l'euro non sembra infatti affatto dal vizio d'origine di sostituire le monete di paesi con posizioni competitive squilibrate.

I suddetti elementi, e quelli discussi nel paragrafo precedente, pongono due questioni. In primo luogo, vi può essere il caso di una maggiore sensibilità al cambio di alcuni paesi europei. In secondo luogo, è possibile che il contenuto di occupazione delle esportazioni sia diverso nelle singole economie europee. Entrambe le questioni sono affrontate in questo secondo paragrafo, che discute le relazioni fra esportazioni e variazioni del cambio in Europa e traccia i caratteri principali dei modelli di sviluppo prevalenti in Germania, Francia ed Italia. I risultati indicano che, almeno per quanto riguarda i grandi paesi, l'elasticità delle esportazioni complessive al cambio è simile. Ciò toglie sostegno all'ipotesi per cui le economie mediterranee potrebbero esercitare pressioni per una politica più accomodante del cambio. Semmai, l'evidenza porterebbe a conclusioni opposte, dal momento che una stima

sull'elasticità delle esportazioni al cambio del dollaro mostra una sensibilità maggiore in Germania che altrove. Da questo punto di vista, potrebbe essere proprio il paese centro a subire i contraccolpi più pesanti da un rafforzamento del cambio dell'euro rispetto al dollaro.

L'ulteriore aspetto che si è indagato è relativo al ruolo svolto dalle esportazioni nel meccanismo di sviluppo dei paesi europei. In altre parole, il costo connesso al sacrificio dello strumento di cambio risulterebbe più rilevante per paesi dove esiste un ben individuabile legame fra andamento delle esportazioni, crescita dell'occupazione produttività e investimenti, secondo lo schema tipico di un modello export-led.

Per verificare se tale modello sia (o sia stato) effettivamente applicabile alle economie europee ne sono state stimate le equazioni per i cinque principali paesi europei: Italia, Germania, Francia, Spagna e Regno Unito. Da tali stime emergono i seguenti risultati.

La Germania è il solo paese per il quale l'elasticità dell'occupazione alle esportazioni risulti statisticamente significativa, anche se ciò non vale nel caso si consideri la sola occupazione manifatturiera. In Germania, influenze statisticamente significative delle esportazioni si riscontrano anche per l'investimento e per la produttività dell'industria; in quest'ultimo caso la relazione è bidirezionale, cioè la produttività dell'industria sembra avere un effetto significativo sulle esportazioni. Sembrano dunque essere presenti, nel caso tedesco, i tratti caratteristici del modello export-led, per cui occupazione, investimenti e produttività sono positivamente indotte dalle esportazioni, a loro volta influenzate dagli andamenti della produttività, secondo il circuito virtuoso descritto da questi schemi. Un'evidenza così completa non si riscontra negli altri paesi, per i quali le relazioni sottoposte a verifica sono anzi quasi sempre non significative. (con la parziale eccezione dell'Italia).

A completamento della stima sono stati condotti dei test di Granger volti a verificare l'esistenza di legami statistici fra esportazioni, occupazione e produttività. L'ipotesi nulla di non causalità è respinta in Germania per ciò che attiene la relazione fra esportazioni, da un parte, ed occupazione ed investimenti dall'altra. A sua volta, sembra esserci un nesso di causalità nel senso di Granger fra investimenti e produttività e fra quest'ultima e le esportazioni, a conferma del modello di tipo export-led prima evidenziato. Va comunque osservato che la non causalità è respinta anche nella relazione fra produttività ed investimenti, sicché la prima variabile potrebbe seguire impulsi autonomi, non interamente riconducibili allo sviluppo delle esportazioni.

Più in dettaglio, non vengono respinte per la Germania le ipotesi di causalità che indicano come maggiori esportazioni inducano investimenti più elevati, più alti tassi di incremento della produttività e variazioni positive delle esportazioni. Per Francia ed Italia, non sembrano invece esistere correlazioni significative fra andamenti delle esportazioni, degli investimenti e dell'occupazione, mentre in Spagna appare una relazione debole fra andamenti delle vendite all'estero e livelli dell'occupazione.

Infine, tanto le stime sulle elasticità che i test di Granger sono stati ripetuti considerando le sole esportazioni extra-Ue. Non è stato ottenuto nessun risultato significativo, fatto che non sorprende se si considera il basso grado di apertura dell'economia europea al netto dei flussi di commercio intra area.

In conclusione, per la maggior parte dei paesi europei, la perdita dello strumento di cambio non dovrebbe compromettere i percorsi di crescita di lungo periodo. E' questa la ulteriore conclusione dell'analisi, che è coerente con l'inevitabile conseguenza dell'introduzione dell'euro di una crescente integrazione dell'area di una relativa diminuzione del suo grado di apertura complessivo. La notevole eccezione è rappresentata dalla Germania, dove le esportazioni sembrano invece costituire una determinante fondamentale dello sviluppo. Tuttavia, ciò è vero in riferimento alle esportazioni indirizzate verso gli altri paesi europei, non per quelle destinate al di fuori dell'area. I riflessi del modello tedesco sul cambio dell'euro sarebbero quindi limitati.

D'altra parte l'analisi del secondo paragrafo ci conduce ad un'altra conclusione importante. Il crescente peso delle esportazioni nel prodotto, che, come visto nel primo paragrafo, è divenuta una caratteristica del ciclo europeo, non avrebbe apportato alcun beneficio in termini di investimenti ed occupazione ai paesi impegnati nel processo di convergenza verso la Germania.

2.3 Investimenti e occupazione

A questi aspetti è dedicata l'analisi del terzo paragrafo, dove si indaga con maggior dettaglio sulle relazioni fra investimenti ed occupazione nei paesi europei e sulle modifiche indotte su queste relazioni dal procedere dell'integrazione monetaria. E' infatti opinione diffusa che l'elevata disoccupazione in Europa sia in qualche modo riconducibile ad un problema di carenza degli investimenti. Abbiamo provato a qualificare meglio questa ipotesi.

Una prima ricognizione dei dati mostra come sia aumentata in Europa la quota di investimenti intensivi rispetto a quelli estensivi, fornendo una prima, approssimativa misura del minore contenuto di occupazione nel processo di accumulazione. La verifica econometrica mostra come questo maggior peso degli investimenti intensivi sia spiegato dalla presenza di un trend temporale, che approssima il progresso tecnico, ma anche da alcune dummy di periodo riferite all'operare dell'integrazione monetaria. Si trae cioè l'impressione che gli investimenti siano diventati più intensivi non solo per gli effetti del progresso tecnico, ma anche a seguito delle modifiche di regime monetario intervenute in Europa con l'istituzione dello Sme e poi con la fissazione degli obiettivi di convergenza del Trattato di Maastricht.

Quest'ultima ipotesi è stata sottoposta a più attenta verifica econometrica. Sono state stimate equazioni in cui la variazione dell'occupazione è espressa come funzione della variazione degli investimenti del settore privato. A questa struttura di base sono poi state aggiunte variabili esplicative che si riferiscono all'aumento del grado di apertura (espresso dal rapporto fra esportazioni e Pil), all'andamento dei differenziali di inflazione rispetto al paese centro, alle variazioni di un indice di cambio effettivo nominale e infine a quattro dummy con cui si è cercato di identificare effetti specifici del regime monetario. Le dummy identificano infatti quattro sottoperiodi: il periodo di cambi flessibili del 1973-79; il primo periodo dello Sme, 1980-87; il periodo dello "Sme duro", 1987-92; il periodo successivo alla crisi dello Sme, caratterizzato da una maggiore variabilità dei cambi, ma allo stesso tempo da un'accelerazione del processo di convergenza verso gli obiettivi di Maastricht, 1992-98.

La struttura di base dell'equazione sembra ben rappresentare il modello tedesco. Per la Germania, risulta infatti positiva l'elasticità dell'occupazione agli investimenti (0.2 per cento) ed allo stesso tempo risulta esistere una correlazione positiva fra occupazione ed aumento del

grado di apertura. L'elasticità è in questo caso pari a 0.14. I risultati confermano cioè la validità del modello export-led per la Germania.

Per la Francia, l'elasticità occupazione-investimenti è ugualmente pari allo 0.2 per cento, ma non si riscontra alcuna correlazione positiva con le esportazioni. Inoltre, risulta significativa e con segno negativo la dummy del periodo 1980-87, ad indicare che proprio la decisione di aderire allo Sme avrebbe esercitato effetti negativi sulle capacità di creare occupazione. Notiamo che questo risultato si determina nonostante si sia usi considerare il primo periodo Sme come un periodo di moderata restrizione monetaria. La stima mostrerebbe come, nonostante i numerosi riallineamenti succedutisi in quegli anni, il mutamento del regime di cambio avrebbe indotto una modificazione negativa sulla relazione fra investimenti ed occupazione.

Ancora più interessante è il caso dell'Italia. Anche per questo paese l'elasticità fra occupazione ed investimenti è pari allo 0.2 per cento. Tuttavia, risultano significative e con il segno negativo: la variazione del grado di apertura; il differenziale di inflazione rispetto al paese centro; le dummy relative ai due periodi Sme, 1980-86 e 1987-92. Il rilievo dei risultati sta innanzitutto nel collegamento con le analisi dei paragrafi precedenti. Si è infatti detto che il ciclo europeo si è andato caratterizzando per un maggior peso delle esportazioni. Se però l'aumento del grado di apertura ha in Italia effetti negativi sulla creazione di occupazione, se ne deve dedurre che i nuovi caratteri del ciclo europei conducono ad evoluzioni sfavorevoli sul mercato del lavoro italiano. Inoltre, l'effetto negativo dell'inflazione relativa, indica che l'aggiustamento alle virtù tedesche si è realizzato per il tramite di aggiustamenti delle quantità di lavoro allo scopo di accrescere la produttività. Infine, la significatività delle dummy Sme mostra come l'effetto negativo legato alla partecipazione agli accordi di cambio, si sia prolungato fino al 1992.

I risultati di questo terzo paragrafo offrono, dunque, una misura degli impulsi restrittivi esercitati, in termini di minore creazione di occupazione, dal regime monetario instauratosi in Europa con l'avvio dello Sme.

Nel suo complesso, l'analisi del capitolo offre sostegno empirico alla ipotesi dell'endogeneità delle aree valutarie ottimali quantomeno per l'aspetto relativo alla convergenza del ciclo macroeconomico. Rispetto a tale ipotesi, si mostra tuttavia come l'endogeneità abbia avuto un costo, perché la convergenza dei cicli si è realizzata in corrispondenza di un progressivo abbassamento del tasso di sviluppo. Ma l'analisi presenta verifiche empiriche che confermano un'altra tesi diffusa, ossia il carattere restrittivo del regime macroeconomico che ha seguito la costituzione dello Sme. Tale regime monetario sembra aver infatti ridotto in misura consistente il contenuto di occupazione degli investimenti. Da questo punto di vista, la tesi di una carenza degli investimenti in Europa appare corretta. Essa deve però essere specificata non limitandosi ad evidenziare il basso tasso di accumulazione dei paesi europei, ma sottolineando il minor contenuto di occupazione che una stessa unità di investimento ha oggi in Europa.

In prospettiva, vi è un fattore favorevole: l'Ume non è lo Sme. La convergenza è ormai conclusa e quindi dovrebbero, in futuro, venire meno molti degli impulsi restrittivi qui identificati. Tuttavia, rimane da verificare se al completamento del processo di convergenza corrisponderanno un più elevato saggio di accumulazione ed una maggiore capacità di creare occupazione.

Capitolo 3 – Occupazione, specializzazione manifatturiera e asimmetrie in Europa

In questo capitolo si considera la dimensione settoriale della (dis)occupazione industriale in Europa, per coglierne alcune peculiarità rispetto ai principali partner industriali (gli Stati Uniti in primo luogo). L'idea-guida è che, pur se la dimensione macroeconomica è stata fondamentale nel generare performance occupazionali così diverse sui due lati dell'Atlantico, vi sono specificità settoriali nell'industria europea che hanno reso ancor più difficile la crescita dell'occupazione ed il contenimento della disoccupazione. Infatti, anche se lo sviluppo economico e l'occupazione nei paesi industriali dipendono, come già ricordato, sempre più dal settore terziario, è fondamentale mantenere un ruolo centrale per la produzione industriale a fianco di servizi, per garantire un alto reddito pro capite e prospettive di crescita sostenuta.

3.1 La specializzazione manifatturiera in Europa

I paesi dell'Unione Europea sono ben lunghi dal poter essere considerati un'insieme omogeneo, e le peculiarità nazionali dentro l'UE contribuiscono a spiegare le performance passate ed a motivare il giudizio circa le prospettive future. La specializzazione nazionale contribuisce, insieme con le tendenze del ciclo macroeconomico, a spiegare: 1) la maggior capacità di tenuta dell'occupazione industriale negli USA rispetto all'UE nel suo complesso (dovuta alla maggiore presenza di settori dinamici del gruppo high-tech, e in compatti capital-intensive dove si è assistito ad una stasi, o una modesta contrazione, della produttività “apparente” del lavoro, ad esempio l'alimentare); 2) nel contesto europeo, la tenuta dell'occupazione industriale in alcuni paesi rispetto ad altri. Ad esempio la Danimarca, che ha contenuto il declino occupazionale dopo il 1980, è specializzata in compatti a forte crescita della domanda (mobili, plastica) o nei quali non si è ridotta l'intensità di lavoro nel processo produttivo (alimentare, editoria). Lo stesso dicasi, in parte, dell'Olanda (specializzata nell'alimentare, nella chimica e nel macchinario), e della Germania (chimica, mezzi di trasporto e macchinario). Più complesso il quadro di nazioni quali la Francia, la Finlandia, la Svezia o il Regno Unito, dove la specializzazione in alcuni compatti nei quali si è avuto un profilo occupazionale soddisfacente (altri prodotti chimici, editoria, macchinario) si somma a quella in settori in forte declino quali le bevande, il tabacco, la siderurgia: nell'insieme, tuttavia, la fuoriuscita netta di lavoratori è stata molto elevata nel quindicennio 1980-94. Nel caso dei paesi mediterranei si notano due fenomeni: da una parte, la progressiva uscita da settori in declino occupazionale (il tessile) e la specializzazione nei compatti dell'alimentare e dei mezzi di trasporto ha consentito alla Spagna di limitare le perdite occupazionali nell'industria. Non è stato questo il caso dell'Italia, dove la presenza in compatti quali i mobili, la plastica, o il macchinario, non si è dimostrata sufficiente a compensare il consistente deflusso dalle filiere tradizionali del tessile-abbigliamento e del cuoio-calzature. Soprattutto, pesa nell'esperienza italiana la progressiva de-specializzazione in industrie dove la domanda internazionale si è rivelata vivace, quali le macchine da ufficio (computers) e gli autoveicoli. Il secondo fenomeno, che riguarda il Portogallo, è connesso con l'entrata nell'Unione Europea a metà degli anni ottanta: questa economia ha infatti potuto sfruttare i differenziali di costo favorevoli nel Mercato Interno e rafforzare la sua specializzazione in alcuni settori labour-intensive (con saldi occupazionali positivi nel calzaturiero e nell'abbigliamento, e perdite contenute nel settore delle bevande). Questo ha consentito al Portogallo di conseguire una dinamica occupazionale migliore della media europea tra il 1980 ed il 1994.

3.2 Le dinamiche settoriali dell'industria in Europa

Le differenze nell'ambito europeo emergono anche se si considerano le modificazioni intervenute nell'ultimo quindicennio, sia sul piano generale della rigidità o trasformazione del modello di specializzazione, sia sul terreno dei singoli percorsi dei sistemi nazionali: i paesi europei hanno mostrato gradi diversi di mobilità e flessibilità della struttura industriale, ed inoltre le industrie nazionali si sono orientate verso settori diversi. La valutazione della stabilità o trasformazione delle strutture industriali nazionali è strettamente connessa a quella circa le prospettive della direzione intrapresa: possiamo distinguere in Europa almeno tre modelli. Il primo è quello di paesi che avevano (e conservano) posizioni di vantaggio competitivo in settori dinamici ad alto valore aggiunto (Danimarca, Olanda, Germania) e che hanno trasformato la struttura industriale nel senso di ridimensionare ulteriormente il peso dei comparti tradizionali. Pur subendo perdite occupazionali, queste economie hanno limitato la contrazione della manodopera compiendo un percorso di moderata ridefinizione della gerarchia dei vantaggi competitivi. In secondo luogo, vi sono paesi che hanno sovertito più radicalmente la struttura settoriale dell'industria: si tratta del Regno Unito, della Finlandia, della Spagna e del Portogallo. I primi due paesi hanno subito una forte contrazione dell'occupazione industriale, in parte connessa ad una specializzazione in settori resource-intensive dove la ristrutturazione è stata rilevante (il petrolifero, le cartiere) ed in parte, nel caso del Regno Unito, alla terziarizzazione più intensa dell'economia. I paesi iberici, invece, hanno modificato le strutture produttive in direzioni opposte: la Spagna si è ridotto il peso di alcuni settori tradizionali ed è emersa una specializzazione in comparti ad elevate economie di scala, mentre l'industria portoghese si è trasformata nel senso di approfondire i vantaggi comparati già esistenti nei comparti labour-intensive. Entrambe le esperienze dei paesi iberici sembrano aver premiato in termini di occupazione, anche se occorre sottolineare l'effetto unatantum dell'ammissione al Mercato Interno e, nel caso del Portogallo, la limitata dimensione dell'economia (quasi una dimensione regionale), compatibile con lo sfruttamento di nicchie di mercato. Tra i paesi dove la struttura industriale sembra essersi modificata meno, vi sono la Francia e soprattutto l'Italia: tuttavia, l'economia francese ha perduto il vantaggio comparato nei settori tradizionali (ma anche in quello dei mezzi di trasporto, ad elevato valore aggiunto e forte dinamica del commercio internazionale) mentre ha mantenuto posizioni di vantaggio competitivo in alcuni comparti ad elevate economie di scala, sia dinamici (chimica fine) sia "maturi" (siderurgia). Al contrario, l'Italia conserva una specializzazione in numerosi settori tradizionali. Le tendenze occupazionali sembrano insoddisfacenti in molti settori di specializzazione di queste due economie, siano essi comparti "maturi" ad elevata intensità di capitale o comparti tradizionali (le principali eccezioni sono costituite dalla chimica fine in Francia, dai mobili e dai prodotti in plastica in Italia). Il progressivo abbandono di industrie a forte dinamica della domanda internazionale quali quelle dei mezzi di trasporto e delle macchine da ufficio, e le tendenze dei settori investiti da intensi processi di ristrutturazione, hanno contribuito alla caduta dell'occupazione industriale nei due paesi transalpini.

In sintesi, emerge da questi prime due parti che le dinamiche settoriali dell'industria e i modelli nazionali di specializzazione hanno congiuntamente effetti di medio-lungo periodo sull'occupazione manifatturiera. Alcune stime econometriche confermano, inoltre, una maggior sensibilità dell'occupazione e dei salari industriali alla concorrenza internazionale nei comparti dove è più debole la posizione relativa di un paese (ovvero dove vi è despecializzazione intesa come assenza di vantaggi comparati e contributi negativi al saldo commerciale). Questo risultato non stupisce poichè è coerente con la definizione medesima di settore di specializzazione come comparto dove sono presenti, e si sono consolidati, vantaggi competitivi che per loro natura sono persistenti e consentono di far fronte alle pressioni della concorrenza internazionale. Tuttavia, i diversi modelli di specializzazione espongono i sistemi

industriali nazionali a differenti tendenze di medio-lungo periodo per ciò che concerne la dinamica della domanda internazionale, l'andamento della produttività e dell'intensità di lavoro, e quindi, in definitiva, l'occupazione ed i salari. Resistere in modo più efficace alla concorrenza mondiale in un comparto a forte dinamica della domanda, e dove l'occupazione globale tende ad espandersi, è fondamentalmente diverso dal riuscirvi in un settore dove il mercato tende a restringersi e si assiste ad una progressiva diminuzione dell'impiego relativo di manodopera nel processo produttivo.

3.3 Specificità nazionali o settoriali?

L'analisi di questo capitolo è completata da un confronto della dinamica industriale settoriale con quella nazionale. La preponderanza di una o dell'altra dimensione rappresenta un aspetto tradizionale della valutazione delle caratteristiche di "ottimalità" di un'area valutaria e una sua analisi fornisce utili indicazioni riguardo agli strumenti di politica economica necessari per fronteggiare eventuali shock asimmetrici

L'analisi statistica rivela che le economie maggiori dell'area-Euro sono state in passato dominate, in termini relativi, dalla dimensione-paese, mentre le economie più piccole sono state dominate dalle dimensione-settore. Questo è particolarmente evidente nel caso dei paesi dell'ex-area del marco (Austria e Olanda), mentre l'anomalia rappresentata dalla Finlandia si può spiegare con l'ingresso tardivo nell'Unione Europea e con il ruolo preponderante di alcuni settori resource-intensive nell'industria finlandese. Per quanto concerne le filiere industriali, i co-movimenti settoriali sono più accentuati in alcuni comparti ad elevate economie di scala, quali l'alimentare, la chimica industriale ed il macchinario elettrico, mentre le dinamiche nazionali prevalgono nel caso dei settori tradizionali (abbigliamento, calzature, mobili), della filiera legno-carta, della ceramica e del vetro, ma anche in industrie ad elevata intensità di capitale quali la siderurgia e l'automobile. Queste evidenze statistiche vanno interpretate alla luce del peso relativo, e della dispersione, del settore nell'ambito della produzione industriale complessiva dell'area-Euro. Settori quali l'alimentare, il macchinario elettrico ed anche la chimica industriale hanno sia un peso notevole (insieme costituiscono quasi il 30% della produzione industriale dei 9 paesi) che una presenza sostanzialmente omogenea nei sistemi industriali europei. Dunque si tratta di industrie che presentano tendenze cicliche della produzione simmetriche nell'ambito dell'area-Euro, e che al tempo stesso sono di dimensione rilevanti e distribuite uniformemente in molti paesi, di conseguenza gli andamenti congiunturali in questi settori potrebbero essere compatibili con interventi di politica economica centralizzati, o coordinati. Al contrario, molti settori tradizionali quali abbigliamento e cuoio-calzature, oppure resource-intensive come la filiera legno-carta, i derivati del petrolio e del carbone, la ceramica ed il vetro, presentano dimensioni ridotte o sono fortemente concentrati in alcuni paesi e quindi tali da sconsigliare interventi di natura centralizzata, siano essi caratterizzati da shocks simmetrici o asimmetrici. Infine, l'analisi statistica rivela che alcuni comparti manifatturieri, pur assai importanti per l'economia dell'area-euro e distribuiti in modo omogeneo nell'Unione (i mezzi di trasporto, il macchinario non elettrico, la raffinazione), hanno in passato seguito andamenti riconducibili più alle dinamiche della produzione nazionale che a quelle settoriali.

In conclusione, la analisi riportata in questo capitolo conferma che i modelli di specializzazione condizionano le prospettive occupazionali di medio-lungo periodo delle economie europee sulla base di differenti tendenze settoriali (connesse alla domanda, alla

concorrenza internazionale, all'intensità di lavoro) e che una forte competitività internazionale costituisce un elemento favorevole al sostegno dell'occupazione medesima.

Capitolo 4 – Moneta unica, regioni e convergenza

Il capitolo si propone di leggere, mediante analisi quantitativa, la geografia economica europea, superando la dimensione nazionale ed individuando invece quelle che per similitudine delle strutture e per profondità dell'integrazione costituiscono le principali macroregioni produttive.

L'analisi permette di verificare se l'esistenza di fenomeni di specializzazione intra nazionale comporti il rischio di accentuare sotto moneta unica, la polarizzazione dello sviluppo tra regioni "centro" e "periferia". Uno scenario che non risulterebbe alla lunga sostenibile ed al quale si contrappone quello del catching-up, cioè dell'accelerazione del tasso di crescita delle regioni in ritardo. Prendendo spunto da queste considerazioni, il primo obiettivo del capitolo è identificare gruppi di regioni europee caratterizzati da una specializzazione industriale simile, indipendente dal paese a cui la regione appartiene. Il secondo obiettivo è di condurre una verifica empirica dell'esistenza o meno di una tendenza alla diminuzione dei divari iniziali di reddito procapite tra le regioni europee. Ciò che si vuole valutare è la possibile presenza di velocità di aggiustamento dissimili, che possano suggerire la suddivisione dei territori nazionali dell'Unione in zone disomogenee, che tendano a convergere solo localmente.

Infine si intende verificare la presenza di fenomeni di endogeneità dell'area valutaria dell'Ume, in particolare se la presenza di una maggiore integrazione monetaria accelera o meno il processo di convergenza regionale.

Le implicazioni per il funzionamento dell'Ume di un accrescimento delle specificità regionali sono diverse. Si pone infatti un problema di impatto differenziato sulle regioni della politica macroeconomica e di quella monetaria in primo luogo: in un'Europa composta di regioni con forti differenze nelle specializzazioni, uno shock può avere conseguenze assai diverse. Ne deriva la necessità di politiche regionali come strumenti necessari per il funzionamento dell'Ume. Per cercare di affrontare, almeno in parte, queste questioni il capitolo definisce una mappa dei modelli di specializzazione regionali (gruppi) identificabili nell'Unione Europea allo scopo di integrare le numerose analisi di catching up del reddito regionale che normalmente ignorano gli aspetti di specializzazione produttiva.

4.1 Le macroregioni in Europa

In questo paragrafo riportiamo i risultati della classificazione delle regioni europee in gruppi omogenei. Le unita' statistiche osservate sono costituite dalle 144 regioni europee di livello Nuts-2 appartenenti a Italia, Francia, Regno Unito, Germania, Spagna, Portogallo, Grecia, Lussemburgo, Olanda, Irlanda, Danimarca e Belgio. L'analisi è stata successivamente estesa alle regioni della Finlandia e della Svezia. Per ciascuna di esse sono state considerate alcune variabili che identificano la struttura produttiva regionale: la distribuzione degli addetti nei comparti dell'industria manifatturiera (suddivisa nei principali settori Nace), nel settore dell'agricoltura, delle costruzioni e dell'energia; la distribuzione degli addetti nei servizi privati (suddivisi in credito-assicurazioni, commercio, trasporti ed altri servizi) e nei servizi non vendibili; il Pil pro-capite espresso in parità di poteri d'acquisto e il tasso di disoccupazione, quest'ultimo anche nella sua componente giovanile (fino ai 25 anni di età). Utilizzando tecniche della statistica multivariata fattoriale e classificatoria, sulla base di indicatori sintetici costituiti da combinazioni lineari delle variabili identificate in precedenza,

sono stati individuati dei gruppi, ognuno dei quali comprende al proprio interno regioni caratterizzate da uno stesso modello di specializzazione e da livelli di sviluppo e occupazionali simili.

Dall'analisi svolta per il 1991 emerge un'Europa estremamente frammentata e disomogenea, in particolare per ciò che riguarda il livello di sviluppo e l'eccesso di offerta sul mercato del lavoro: a regioni con elevato Pil pro-capite e basso tasso di disoccupazione, che si coniuga ad un modello industriale fortemente specializzato in settori avanzati ed in grado di indurre una forte presenza dei servizi di credito e di quelli alle imprese, si contrappongono aree marginali caratterizzate da un peso ancora rilevante dell'economia agricola, dell'industria tradizionale e del commercio, cui si accompagna una elevata disoccupazione. Le regioni povere presentano una struttura produttiva concentrata nei settori agricolo, edilizio o estrattivo; per ciò che riguarda la struttura industriale sono specializzate nei settori alimentare e in quello tessile, del cuoio e dell'abbigliamento, mentre i servizi privati risultano fortemente sbilanciati verso il comparto del commercio.

Si è poi prodotto un confronto tra il 1981 e il 1991, da cui emergono cambiamenti di struttura di un certo rilevo:

- è aumentata la contrapposizione fra aree a livello di elevata industrializzazione ed elevata occupazione, da un lato, e aree che presentano arretratezza della struttura produttiva, dall'altro, che si coniuga ad elevati valori nei tassi di disoccupazione, in particolare nella componente giovanile.
- è cresciuto il legame fra livello di reddito procapite regionale e presenza del comparto manifatturiero,
- i servizi privati che comprendono i servizi alle imprese, ed il settore del credito in particolare, hanno aumentato la propria propensione a costituire un complesso integrato nel senso che è cresciuta la loro presenza nelle regioni con un forte peso del settore manifatturiero.
- nel corso degli anni Ottanta si è verificato un forte incremento della concentrazione delle attività manifatturiere avanzate, a cui ha corrisposto una accentuazione delle specializzazioni industriali tradizionali nelle aree meno sviluppate; gli incrementi più forti nella variabilità della distribuzione territoriale degli addetti si sono verificati per il settore chimico e metalmeccanico; analoghe tendenze si sono registrate per le industrie alimentari, tessili, dell'abbigliamento e del cuoio e per le varie tipologie di servizi. A ciò si è accompagnato un aumento della variabilità, a livello territoriale, dei tassi di disoccupazione totali e giovanili
- si è rafforzata la relazione negativa fra livello di sviluppo industriale ed elevata disoccupazione; la disoccupazione totale e giovanile si è maggiormente concentrata nelle regioni meno industrializzate e si è ulteriormente radicalizzata la contrapposizione fra le regioni sviluppate nei settori industriali ad alta tecnologia e nei servizi alle imprese da un lato, ed aree specializzate nei compatti produttivi tradizionali dall'altro.

In definitiva, nel decennio considerato, caratterizzato da un accrescimento dell'integrazione monetaria in quanto copre gran parte del periodo in cui sono in vigore gli accordi di cambio dello Sme, si accresce la specializzazione regionale mentre diminuisce la componente nazionale nella definizione di appartenenza a gruppi omogenei. Ciò conferma alcuni risultato ottenuti dalla letteratura sulla endogenetità delle aree valutarie.

4.2 Il catching-up

Sulla base della classificazione effettuata sono state effettuate stime di equazioni di catching-up utilizzando le formulazioni normalmente adottate in letteratura. La teoria del catching-up prevede che esista una tendenza delle economie con un capitale pro capite inizialmente più basso a crescere più velocemente delle economie più “ricche” e dunque che vi sia “convergenza” delle economie più povere ad uno stesso equilibrio di stato stazionario con quelle più ricche. La possibilità che il divario iniziale nella dotazione di risorse in termini pro capite si annulli completamente, ossia che le economie più povere “raggiungano” quelle ricche, è legata all’ipotesi che le economie a confronto siano identiche nei parametri caratteristici (convergenza assoluta). Se il processo di convergenza è rapido, è sufficiente analizzare il comportamento di stato stazionario, visto che le economie in esame sarebbero prossime al loro equilibrio. Al contrario, se il processo di convergenza è lento, allora le economie sarebbero distanti dall’equilibrio di stato stazionario ed il loro processo di crescita sarebbe dominato dalle dinamiche di transizione.

Se la convergenza tra regioni fosse sia veloce che assoluta non ci sarebbe alcun bisogno di attuare politiche di sviluppo a livello regionale, ma sarebbero sufficienti delle politiche di risk-pooling di breve periodo che aiutassero a mitigare gli effetti negativi degli shock. Se la convergenza fosse assoluta ma lenta, le politiche regionali possono essere un utile strumento per accelerare la transizione verso lo stato stazionario, aiutando ad eliminare più rapidamente le differenze iniziali nel livello di reddito pro capite.

Le stime del modello di convergenza assoluta indicano la presenza di una tendenza a convergere verso uno stesso livello di reddito pro capite tra le regioni europee, ma questa tendenza sarebbe assai lenta, ben più bassa rispetto a quella stimata per i paesi europei e disponibile in letteratura.

La misura della convergenza non viene sostanzialmente alterata se aggiungiamo all’equazione generica delle dummy che tengono conto per ciascuna regione, della nazione di appartenenza. Quando invece gli effetti fissi vengono attribuiti alle diverse regioni sulla base del criterio di appartenenza ai “gruppi” individuati in precedenza la misura della convergenza più che raddoppia (da 0,006 a 0,020). In altri termini, il fattore nazionale sembra essere assai meno importante del fattore specializzazione nel determinare la capacità di una regione di migliorare il reddito pro-capite

Va notato che, i nostri risultati rafforzano l’ipotesi di convergenza assoluta in quanto la velocità di convergenza delle regioni più ricche, quindi più vicine al reddito di steady state più alto, è più lenta di quella delle regioni più povere, cioè più distanti dallo steady state.

Se si tiene conto di entrambi gli effetti di appartenenza ad un gruppo e ad un paese il parametro di convergenza risulta più alto rispetto all’equazione generica e migliora la bontà della stima. Più in generale il risultato interessante che emerge da questa analisi è che un processo di convergenza tra le regioni europee sembra essere effettivamente in atto, visto che il coefficiente che la misura è sempre significativo e negativo.

4.3 Catching-up e regime di cambio

Si è poi proceduto a suddividere il periodo considerato in tre sottoperiodi, individuati sulla base dei differenti regimi monetari che li hanno caratterizzati. I risultati principali sono i seguenti.

Nel periodo 1980-87, caratterizzato da una forte variabilità dei tassi di cambio, non risulta alcuna forma di convergenza nel reddito tra le regioni europee.

Nel periodo di maggior rigidità dei cambi nominali all'interno dello SME, quello che va dal 1987 al 1992, vi è stata invece convergenza tra le regioni europee.

Nel periodo successivo alla crisi dello Sme, 1992-95, caratterizzato da un regime di cambi più flessibili e da alcune importanti svalutazioni di monete appartenenti agli accordi di cambio europei, sembra essersi realizzato il fenomeno opposto rispetto a quanto avvenuto nel periodo precedente; vi è stata divergenza nei tassi di crescita delle regioni europee.

Questo risultato viene confermato utilizzando un'altra misura di convergenza, la cosiddetta sigma-convergence secondo la quale due sistemi convergono se la dispersione dei loro redditi pro capite tende a diminuire nel tempo. La sigma-convergence è costante nel primo periodo, fortemente crescente nel secondo (Sme "duro") e decrescente nel terzo periodo.

In conclusione, i risultati di questo paragrafo sembrano avvalorare l'ipotesi di endogeneità dell'area valutaria europea in quanto, nel periodo di maggiore integrazione monetaria viene ridotta la dispersione tra i livelli di reddito regionale pro capite e, allo stesso tempo, come ricordato sopra, si accresce la differenza nella specializzazione produttiva. Questo risultato si accoppia a quello, discusso nel capitolo 2, di convergenza dei cicli macroeconomici tra i paesi dell'Europa continentale.

PARTE SECONDA - LE CONDIZIONI PER IL SUCCESSO DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

Capitolo 1 – Analisi dei meccanismi dell'unione economica e monetaria¹

L'unione economica e monetaria implica il trasferimento della politica monetaria nazionale ad un organo sovranazionale unico e l'abbandono dello strumento della svalutazione al livello di ciascun paese partecipante da un lato e, dall'altro, l'intensificazione della concorrenza sui mercati europei. Ai fini di una corretta valutazione delle conseguenze per le politiche economiche nazionali nonché della necessità di coordinare o trasferire al livello comunitario altre leve della politica economica, occorre iniziare dallo studio degli strumenti attualmente disponibili per fronteggiare i rischi potenziali dell'UEM.

In seguito saranno analizzate le perturbazioni di natura asimmetrica e simmetrica ed i rischi di concorrenza fiscale e sociale. Le strategie che saranno evocate nelle prime due situazioni si basano sull'ipotesi che le perturbazioni in questione siano di natura temporanea e non permanente. In questo caso l'Europa non avrà tanto bisogno di una risposta strutturale quanto di una «stabilizzazione» macroeconomica. Premesso questo, niente esenterà i diversi paesi partecipanti dal procedere alle necessarie riforme di struttura, analizzate nella prima parte della ricerca, sia sul mercato dei beni e dei servizi che su quello del lavoro. Tali allineamenti strutturali possono risultare dolorosi a breve termine e di conseguenza politicamente difficili da attuare. In questo caso la politica macroeconomica può svolgere un utile ruolo d'accompagnamento e consentire così una conclusione socialmente accettabile delle riforme strutturali.

1.1 Quali choc prevedere per l'area dell'euro ?

L'area dell'euro sarà sicuramente esposta a choc simmetrici riguardanti, anche se in proporzioni diverse da un paese all'altro, tutti i partecipanti. La crisi asiatica costituisce per l'area uno choc simmetrico. Analogamente, i disordini in Russia rientrano nella stessa categoria, anche se la Germania vi è più direttamente esposta (tramite l'effetto sulle banche, ecc.) dei suoi vicini. Uno choc o un contro choc petrolifero è già per sua natura uno choc in parte asimmetrico. Il calo del prezzo del petrolio, ad esempio, va a vantaggio dei paesi importatori e a scapito di quelli produttori (caso del Regno Unito, non ancora nell'area dell'euro, ma che aspira ad entrarvi presto...) e dei paesi produttori di materie prime legate al petrolio (esempio dei Paesi Bassi con il gas naturale).

1.1.1 L'euro e il ciclo europeo degli affari

L'euro rafforzerà notevolmente la concorrenza e la convergenza già stimolate dal mercato unico. Possiamo dunque attenderci l'accentuazione di un ciclo europeo degli affari riguardante la maggior parte dei paesi dell'euro, che ridurrà di conseguenza determinate fonti di choc asimmetrici.

¹ La numerazione degli articoli del trattato si riferisce a quella del TUE di Maastricht (Titolo VI - La politica economica e monetaria, articoli da 102 A a 109 M, divenuto Titolo VII, articoli da 98 a 124, nel trattato di Amsterdam).

Per la chiarezza del dibattito occorre, e occorrerà, continuare a distinguere i ritmi di crescita dalla questione dai punti di rivolgimento. Il fatto che Irlanda, Spagna, Finlandia e Paesi Bassi abbiano conosciuto in tempi recenti crescite più rapide degli altri paesi qualificatisi per l'euro non implica necessariamente sfasamenti nel ciclo economico. In certi casi (esempio della Spagna), la crescita è in parte dovuta al riallineamento. Ma questo non significa divari significativi nei punti di inflessione della crescita. Riteniamo che tali divari nei punti di inflessione del ciclo, quando sono presenti, saranno progressivamente cancellati dagli effetti dell'euro su concorrenza e convergenza.

1.1.2 Quali choc asimmetrici nell'area dell'euro?

La convergenza non farà comunque scomparire tutti gli choc asimmetrici di natura economica, sociale o fiscale. La diversa natura delle specializzazioni internazionali dei paesi membri rappresenta una causa potenziale di choc asimmetrici che non scomparirà con la moneta unica. Sussisteranno, in luoghi diversi a seconda delle circostanze, choc salariali, choc di produttività, divari nella struttura della crescita. Un esempio di quest'ultimo punto, tratto dalla recente attualità: le crescite di Francia e Germania nel 1998 saranno state, alla fine, alquanto vicine. Ma in Francia la crescita è stata sostenuta, fra le componenti della domanda interna, dal consumo, mentre in Germania è stata alimentata soprattutto dagli investimenti. Tale differenza non è essenziale per il funzionamento concreto dell'area dell'euro, ma ripetendosi in futuro potrebbe provocare determinate conseguenze per il *policy mix* da attuare nell'area. Altro esempio: le 35 ore in Francia rappresentano o meno uno choc asimmetrico in funzione delle condizioni della loro attuazione, in particolare la loro incidenza sul costo del lavoro.

Resteranno comunque da gestire altri choc che permarranno in campo sociale (malgrado l'attesa riduzione, da un paese all'altro, dei divari nel funzionamento del mercato del lavoro, del regime di previdenza sociale, ecc.,) e in campo politico (esempio: la mancata convergenza del ciclo elettorale da uno Stato membro all'altro può, anch'essa, provocare choc asimmetrici).

La linea di demarcazione fra choc simmetrici e asimmetrici non è fissa. Comporta tuttavia importanti conseguenze sul mix da attuare fra le politiche macroeconomiche.

1.2 Ipotesi di choc asimmetrico

La logica dell'unione monetaria impone di trovare in leve della politica economica diverse dagli allineamenti monetari e di cambio i margini di manovra necessari ad affrontare questo tipo di crisi. La svalutazione non sarà più ipotizzabile quando la politica monetaria dovrà rispecchiare la situazione di tutta l'area dell'euro e non quella di un paese o di una regione specifica.

1.2.1 Stabilizzatori automatici

La prima risposta ad uno choc asimmetrico o ad uno sfasamento economico si colloca al livello degli stabilizzatori automatici di ciascuno Stato membro. La maggior parte degli studi sulla sensibilità dei disavanzi pubblici alle fluttuazioni del PIL indica che un rallentamento della crescita di un punto percentuale comporta un automatico deterioramento dell'equilibrio di bilancio compreso, a seconda dei paesi, fra lo 0,5 e lo 0,9% del PIL. Un paese con un bilancio in pareggio o leggermente in attivo in condizioni cicliche normali potrebbe quindi tollerare una divergenza dal 3,5 al 6% circa rispetto al proprio percorso di crescita prima di raggiungere il limite di disavanzo eccessivo del 3%. Pertanto, essendo la crescita normale fra il 2 e il 2,5%, il PIL reale dovrebbe subire una diminuzione fra l'1 e il 4% in un anno perché gli stabilizzatori automatici portino ad un disavanzo superiore al 3%.

In queste ipotesi è possibile, in conformità con il Patto di stabilità, beneficiare dell'articolo 2 del «*Regolamento del Consiglio per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*». Tale articolo, che può essere invocato non appena il calo annuo del PIL reale raggiunge lo 0,75%, prevede che il superamento del valore di riferimento del 3% conseguente ad una grave recessione economica venga automaticamente considerato eccezionale se il PIL in termini reali registra un calo annuo almeno del 2%. Nel caso di una recessione compresa fra lo 0,75% e il 2%, la decisione sull'eccezionalità del disavanzo pubblico eccessivo è di competenza del Consiglio, ed è solo nel caso di una recessione al di qua dello 0,75% che il disavanzo pubblico viene automaticamente considerato eccessivo, con tutte le conseguenze che questo comporta.

Ne consegue che il Patto di stabilità dovrebbe lasciare un margine di manovra sufficiente perché gli stabilizzatori automatici possano svolgere il loro ruolo. Ciò non significa tuttavia che in regime d'UEM non si renda necessario alcuno altro strumento d'allineamento. Il ragionamento che precede si basa, in effetti, su due ipotesi da prendere con le dovute cautele. Da un lato, presuppone che la situazione di bilancio degli Stati membri sia, in partenza, in pareggio se non in lieve attivo. Ma non è questo il caso a breve termine e, in considerazione delle circostanze attuali, ci vorranno sicuramente anni prima di potervi giungere. Dall'altro lato, la gravità della recessione potrebbe essere tale da far apparire insufficiente il gioco degli stabilizzatori economici per ristabilire l'equilibrio economico.

1.2.2 Misure di bilancio discrezionali

L'attuazione di misure di bilancio discrezionali potrebbe rivelarsi necessaria in caso di calo particolarmente grave dell'attività. Un coordinamento delle politiche nazionali diventa allora indispensabile. Tale coordinamento permetterebbe di rimediare alla scarsa inclinazione dei governi nazionali ad attuare politiche di bilancio d'inversione del ciclo, poiché nessun paese desidera prendere un'iniziativa di cui sarebbe il solo a sopportarne le conseguenze mentre tutti i paesi vicini ne trarrebbero vantaggi. In effetti, nell'ambito di un mercato monetario unico ed esteso, un eventuale aumento delle spese pubbliche al livello di uno Stato avrà un impatto più debole sul tasso d'interesse dell'euro, mentre invece l'intensificarsi del commercio intracomunitario porterà ad una più rapida diluizione degli impulsi di bilancio. Il primo effetto rafforza l'efficacia della politica di bilancio, ma le analisi tendono ad indicare che esso sarà inferiore al secondo che, da parte sua, ridurrà il proprio impatto sulla produzione nazionale col rischio di condurre ad un orientamento di bilancio non ottimale per l'Unione nella sua globalità.

È evidente che il coordinamento delle politiche macroeconomiche non è motivato esclusivamente dal passaggio al regime d'UEM. Anche se divenuto quanto mai indispensabile per la moneta unica, tale coordinamento si rende necessario ogni volta che delle misure nazionali ricadono su altri paesi attraverso i mercati integrati dei beni e dei capitali. Ne consegue che il quadro di tale coordinamento deve essere il Consiglio Ecofin, unico organo politico autorizzato a prendere decisioni in linea di principio vincolanti per l'aspetto economico, e questo anche se non tutti gli Stati membri parteciperanno sin dall'inizio alla moneta unica, per scelta o a causa del mancato rispetto dei criteri. Evidentemente i diritti di voto di questi paesi «out» o «pre-in» saranno sospesi al Consiglio per le questioni relative alle politiche monetarie e di cambio, mentre li riguarderà tutto ciò che tocca la parte economica dell'UEM.

Il Consiglio dell'euro potrà eventualmente facilitare il coordinamento delle politiche economiche, ma è prima di tutto un rafforzamento del quadro politico e istituzionale del coordinamento che è necessario affinché le misure contenute nel trattato siano effettivamente applicate. Senza una volontà politica comune forte e ribadita, come quella espressa nei confronti dell'articolo 104 C sulla riduzione dei disavanzi pubblici, e senza una base istituzionale più rigorosa, come quella del Patto di stabilità, le misure dell'articolo 103 sul coordinamento delle politiche economiche rischiano di condurre all'inazione. La possibilità di un accordo reciprocamente vantaggioso non garantisce in effetti che questo possa essere concluso. Nel capitolo 2 presenteremo a grandi linee un patto per il coordinamento delle politiche economiche che mira ad ovviare a tale inconveniente, segnatamente mediante sanzioni in caso di mancato rispetto del patto.

1.2.3 Il bilancio comunitario

L'indispensabile coordinamento delle politiche nazionali può tuttavia rivelarsi insufficiente. Un insieme di fattori può complicare la conclusione di accordi sull'orientamento globale da adottare e sulla ripartizione degli oneri occorrenti per l'attuazione di tale orientamento, soprattutto finché il risanamento delle finanze pubbliche non avrà permesso di ritrovare margini di manovra sufficienti. Inoltre, le reazioni di bilancio prodotte da accordi europei, anche vincolanti, possono talvolta essere troppo lente rispetto all'urgenza di certe situazioni. Potrebbero quindi rivelarsi necessari trasferimenti automatici di risorse fra gli Stati membri dell'UEM.

Il bilancio dell'Unione non è effettivamente in grado di svolgere un ruolo di stabilizzazione regionale a causa della mancanza, a livello comunitario, di stabilizzatori automatici o di altri strumenti destinati ad assorbire gli choc regionali. In questo l'Unione si distingue in modo netto dai paesi federali e unitari, nei quali le perturbazioni regionali sono ampiamente compensate dai sistemi nazionali di fiscalità diretta e dalle prestazioni sociali. D'altro canto neanche le disposizioni dell'articolo 103 A che prevedono la possibilità di un'assistenza finanziaria comunitaria ad uno Stato membro in gravi difficoltà sembrano rispondere all'esigenza di una stabilizzazione rapida ed efficace. L'articolo in questione è infatti sottoposto alla regola dell'unanimità, tranne i casi di difficoltà causate da calamità naturali. Non è quindi certo che un accordo possa essere concluso nell'ambito del Consiglio e, anche se si potesse giungere a tale accordo, si rischierebbe di avere una risposta non abbastanza rapida.

Non ci sembra comunque politicamente realistico né economicamente necessario immaginare, a scala dell'Unione, un sistema che funzioni secondo le modalità fiscali e della previdenza sociale nazionale. D'altronde gli importi da mettere in gioco sarebbero di notevole grandezza e i recenti negoziati per il rinnovo del bilancio comunitario ci mostrano fino a che punto sia difficile ottenere il rialzo del massimale, anche solo di pochi decimi di percentuale del PIL. Ciascuno Stato membro dispone dal canto suo di strumenti di stabilizzazione, che non vanno sostituiti ma completati, soprattutto in attesa di ritrovare il margine di manovra una volta risanato il bilancio.

Sarebbe invece utile, soprattutto a breve e medio termine, poter disporre di uno strumento flessibile e leggero di stabilizzazione congiunturale, una specie di complemento, in determinate circostanze particolarmente gravi, degli strumenti di stabilizzazione di ciascun paese. Tale meccanismo d'assistenza finanziaria richiama l'idea di uno strumento di «convergenza congiunturale» menzionata nella relazione MacDougall. Se la frequenza degli choc che colpiscono un solo Stato membro dovesse in futuro diminuire grazie ai progressi dell'integrazione economica europea, questo strumento potrebbe allora essere utilizzato come meccanismo di solidarietà per finanziare misure attive del mercato dell'occupazione nei paesi con un più alto tasso di disoccupazione. Gli studi condotti al riguardo mostrano che gli importi da investire per garantire un soddisfacente livello di stabilizzazione non sarebbero esorbitanti.

In una risoluzione «*sul meccanismo d'aggiustamento in caso di choc asimmetrici*» approvata a dicembre 1998, il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione europea e al Consiglio di elaborare e adottare rapidamente un regolamento per un fondo di stabilizzazione destinato ad aiutare lo Stato membro che subisca uno choc economico o naturale che non colpisca gli altri Stati membri. Propone tuttavia come base giuridica l'articolo 103 A del trattato che, come abbiamo visto, presenta alcuni inconvenienti d'applicazione. Il capitolo 2 espone alcune riflessioni sulla realizzazione di un fondo di stabilizzazione congiunturale capace di porre rimedio a tali inconvenienti.

1.3 Ipotesi di choc simmetrico

In caso di choc che colpiscono in pari misura tutte le economie dell'unione monetaria, la perdita dello strumento di cambio non dovrebbe rappresentare un problema, dato che una modifica delle parità fra le valute europee non sarebbe una soluzione fattibile su scala europea.

1.3.1 Mix fra politica monetaria e politica di bilancio

La politica monetaria comune è chiamata a svolgere un ruolo sul piano interno. L'obiettivo principale assegnato dal trattato al Sistema Europeo delle Banche Centrali è il mantenimento della stabilità dei prezzi (art. 105 paragrafo 1). Notiamo che altre Banche centrali nel mondo hanno in base al loro statuto una missione più ampia, che oltre alla stabilità dei prezzi contempla l'occupazione e la crescita. La Riserva federale statunitense ha per esempio il compito di realizzare come obiettivi finali «*la piena occupazione, la stabilità dei prezzi e la moderazione dei tassi d'interesse a lungo termine*».

Tuttavia una lettura completa dell'articolo 105 indica che il SEBC non potrà disinteressarsi di altri obiettivi d'importanza fondamentale, ma dovrà tenere conto del ciclo e delle variabili

reali dell'economia (crescita, tasso di utilizzo delle capacità di produzione...). È previsto infatti che «*fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nella Comunità al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità definiti nell'articolo 2*». Tale articolo prevede in particolare la promozione di uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto livello di occupazione.

Per consentire alla futura Banca centrale europea di applicare l'articolo 105 nella sua integralità e non solo nella sua dimensione di stabilità dei prezzi, è indispensabile evitare i rischi di un conflitto fra politiche di bilancio e politica monetaria, conflitto che ha segnato l'inizio del decennio quando la politica monetaria si è ritrovata a dover garantire praticamente da sola la stabilità monetaria. Come ricordano i grandi orientamenti di politica economica del 1997, «*quanto più il compito di stabilità assegnato alla politica monetaria sarà facilitato da una politica di bilancio e da un'evoluzione salariale adeguate, tanto più le condizioni monetarie, compresi i tassi di cambio e i tassi d'interesse a lungo termine, favoriranno la crescita e l'occupazione*».

Le disposizioni del trattato (articoli da 104 a 104 C) e il Patto di stabilità e crescita riducono il rischio di un conflitto di stabilità, fatto che dovrebbe consentire la realizzazione ed il mantenimento di condizioni monetarie favorevoli. L'ambiente di stabilità macroeconomica e di bassa inflazione dovrebbe inoltre rivelarsi propizio ad una ripresa sostenuta degli investimenti, cosa che aumenterà il potenziale di crescita ed eliminerà, di fatto, un altro ostacolo alla crescita stessa, ossia lo sviluppo insufficiente delle capacità produttive rispetto all'aumento della produttività del lavoro. La scomparsa o quanto meno la forte attenuazione della minaccia inflazionistica dovrebbe pertanto ridurre le esitazioni della BCE ad assumere un atteggiamento più pragmatico nella gestione dei cicli economici.

Un mix adeguato fra politica monetaria e politiche di bilancio in grado di sostenere la crescita e l'occupazione ha bisogno di un dialogo costante e approfondito fra autorità monetarie e finanziarie. Si tratta di evitare il rischio di un dilemma che porterebbe, malgrado gli impegni sottoscritti dai ministri delle finanze nel quadro del Patto di stabilità, ad una politica monetaria troppo restrittiva per costringere all'allineamento di bilancio, mentre una politica monetaria cooperativa faciliterebbe tale allineamento.

L'interlocutore privilegiato della BCE sarà il Consiglio Ecofin, che decide gli indirizzi di massima di politica economica, principale strumento di coordinamento economico fra i paesi europei. Per dialogare in modo efficace con la BCE, il coordinamento economico diventa infatti una condizione preliminare irrinunciabile. Ciò non esclude un ruolo per il Consiglio dell'euro, organo consultivo e non deliberativo, che potrebbe invece facilitare, tramite lo scambio di informazioni e chiarimenti, l'elaborazione degli indirizzi di massima economici e il dialogo con la BCE.

Va sottolineato che il dialogo fra autorità monetarie e finanziarie nonché il coordinamento previo delle politiche economiche non rimettono affatto in discussione l'indipendenza della BCE. Permettere alla BCE di spiegare le proprie scelte e informarla con precisione delle scelte economiche dell'Unione sarebbe anzi un modo per preservarne l'indipendenza e consentirle di resistere meglio alle pressioni che non mancherà di subire. La BCE non sarebbe più l'unico responsabile del destino economico dell'Europa, ma dividerebbe questa responsabilità con gli attori politici, come avviene del resto nell'insieme dei paesi.

Le modalità della cooperazione fra la BCE e il Consiglio, previste dall'articolo 109 B del trattato, sono state precise dai Quindici in occasione del Vertice di Lussemburgo di dicembre 1997. Le formule che sono state proposte (discussioni, scambi d'informazioni, partecipazione ai rispettivi lavori), e che si è cominciato ad attuare nel 1998, meritano di essere approfondite.

1.3.2 Risposta di bilancio comune

Il bilancio dell'Unione non è in grado di svolgere un ruolo di stabilizzazione congiunturale a scala dell'Unione in quanto, da un lato, non è abbastanza cospicuo e non può essere in disavanzo e, dall'altro, non dispone della flessibilità necessaria a causa della sua programmazione pluriennale. Probabilmente un giorno, per accrescere le possibilità di successo dell'UEM, si dovranno prendere in considerazione un aumento delle dimensioni potenziali e una modifica del funzionamento delle finanze pubbliche comunitarie per rimediare a tali carenze.

Il ragionamento condotto nel quadro degli choc asimmetrici è, *mutatis mutandis*, applicabile in caso di perturbazione congiunturale che colpisca tutta l'Unione. Gli stabilizzatori economici di ciascuno Stato membro, una volta restauratane la capacità d'azione, permetterebbero di disporre di un certo potere di stabilizzazione a scala dell'Unione. In caso di difficoltà particolarmente gravi che richiedano una manovra discrezionale di bilancio, il coordinamento delle politiche nazionali di bilancio è tanto necessario quanto è notevole il rischio di inazione. È difficile infatti immaginare uno Stato membro disposto a sopportare da solo l'onere di un rilancio dell'economia europea. Come è già stato sottolineato, il coordinamento risponde anche alla preoccupazione di trovare il giusto mix fra tutte le politiche nazionali di bilancio e la politica monetaria unica.

1.3.3. Valore e rappresentanza esterna dell'euro

L'area dell'euro avrà un grado di apertura commerciale più ridotto di ciascuno dei paesi membri presi separatamente (le esportazioni, in percentuale del PIL, rappresenteranno il 12% circa, contro un terzo circa per la maggior parte dei paesi partecipanti). Su di essa dunque le conseguenze di una sopravalutazione (perdita di competitività) o di una sottovalutazione (inflazione importata) della moneta incideranno meno di quanto non incidessero su ciascun paese prima dell'arrivo dell'euro. Le questioni del tasso di cambio dovrebbero pertanto svolgere un ruolo meno importante nella ricerca di un giusto mix fra politiche economiche.

Questo non significa tuttavia che l'area dell'euro debba disinteressarsi totalmente del valore esterno della propria moneta. Un atteggiamento di totale *benign neglect* (tranquilla spensieratezza) da una parte e dall'altra dell'Atlantico potrebbe di fatto generare una notevole volatilità sui mercati finanziari mondiali. In caso di disallineamento eccezionale o di forte instabilità, può rivelarsi necessaria un'azione per ridare una certa normalità ai mercati, azione che risulterà tanto più efficace se coordinata a livello internazionale.

Per la politica dei cambi, il trattato prevede una competenza divisa fra gli Stati partecipanti, che sono responsabili della definizione degli orientamenti generali, e la BCE che, coadiuvata dalle banche centrali nazionali, ne garantisce l'attuazione. Ma, in conformità con l'articolo 109 paragrafo 2, gli orientamenti della politica dei tassi di cambio nei confronti di una o più

monete non comunitarie non devono influire su «*l'obiettivo prioritario del SEBC di mantenere la stabilità dei prezzi*». Il margine di manovra del Consiglio rischia in tal modo di essere limitato. Del resto il Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre 1997 ha ricordato che tali orientamenti generali saranno formulati solo «*in circostanze eccezionali, sulla scorta dei principi e delle politiche definiti dal trattato*». Per circostanza eccezionale si intende, ad esempio, un «*disallineamento evidente*» dei corsi.

Inoltre, sia in caso di orientamenti generali di cambio che per la conclusione di accordi formali su un sistema di tassi di cambio dell'euro nei confronti di monete non comunitarie, come pure in caso di modifica dei corsi centrali dell'euro, il Consiglio agisce su raccomandazione della BCE o della Commissione, e in ogni caso previa consultazione della BCE. Quest'ultima rischia dunque di svolgere un ruolo in materia di cambi più importante di quanto non si potrebbe immaginare in un primo momento, tanto più che la BCE stessa ha più volte affermato che il tasso di cambio dell'euro sarà uno degli indicatori scelti per valutare gli sviluppi del livello dei prezzi nel quadro della strategia di politica monetaria incentrata sulla stabilità.

Di fronte alla scelta fra equilibrio interno ed esterno, la BCE sarà probabilmente più attenta al primo, in virtù del suo obiettivo fondamentale, soprattutto agli inizi quando dovrà dimostrare la propria credibilità. Di conseguenza la politica dei tassi di cambio rischia di diventare un derivato della politica monetaria. Tutto ciò non fa che rafforzare la necessità di un coordinamento approfondito fra BCE e Consiglio.

Un'altra questione fondamentale sul piano istituzionale è quella della rappresentanza esterna della futura area dell'euro nelle organizzazioni internazionali competenti. L'attuazione delle disposizioni del trattato (articolo 109 paragrafo 4) ha avuto fino ad ora difficoltà ad emergere in modo chiaro, trasparente ed efficace.

Il Consiglio europeo di Lussemburgo aveva portato, in proposito, solo precisazioni parziali, affermando che «*Il Consiglio e la Banca centrale europea espletneranno i rispettivi compiti di rappresentanza della Comunità a livello internazionale in modo efficace e nel rispetto della ripartizione dei poteri prevista dal trattato*». Per poi aggiungere, nella risoluzione dello stesso Consiglio sul coordinamento delle politiche economiche e sugli articoli 109 e 109 B del trattato, «*La rappresentanza nelle organizzazioni internazionali dovrebbe tenere conto delle regole di queste*».

Il 4 novembre 1998, la Commissione europea ha presentato un progetto di decisione del Consiglio in cui propone che la rappresentanza esterna dell'euro sia garantita da una delegazione tripartita (Consiglio, Commissione e BCE), nel rispetto delle competenze delle istituzioni interessate. La proposta riguarda le riunioni internazionali che si svolgono nel quadro di organizzazioni ufficiali, come il FMI o l'OCSE, e di gruppi più informali come il G7 finanze o il G10. Simili intese si applicherebbero per analogia alle relazioni bilaterali fra area dell'euro e paesi terzi. In attesa che siano attuati determinati cambiamenti nell'attuale organizzazione dei consensi internazionali, viene suggerito di concludere intese temporanee nel caso di istituzioni i cui statuti non siano totalmente compatibili con una rappresentanza conforme ai principi proposti (ad esempio, in virtù degli statuti del FMI, solo gli stati sono ammessi a diventare membri del Fondo). Il testo proposto tratta anche del coordinamento previo alle riunioni internazionali, per definire una posizione chiara e coerente dell'Unione europea. A questo proposito, il Comitato economico e finanziario, che ha sostituito l'ex

Comitato monetario a partire dal 1° gennaio 1999, collaborerà alla preparazione di posizioni comuni sulla base dei contributi trasmessi dalla Commissione. Il Parlamento europeo ha appoggiato la proposta della Commissione, pronunciandosi a favore di un ruolo importante di quest'ultima nella rappresentanza dell'euro a livello internazionale.

La rappresentanza tripartita è giustificata dalle competenze e obblighi assegnati dal trattato a ciascuna delle tre istituzioni:

- competenza esclusiva della BCE in materia di politica monetaria (articolo 105);
- obbligo, per gli Stati membri, di considerare le proprie politiche economiche come una questione d'interesse comune e di coordinarle in seno al Consiglio (articolo 103);
- ruolo attivo del Consiglio e della Commissione nella definizione degli indirizzi di massima annuali delle politiche economiche e la sorveglianza della loro applicazione (articolo 103), nonché nella sorveglianza delle politiche di bilancio degli Stati membri (articolo 104 C);
- diritto d'iniziativa conferito alla Commissione e alla BCE, che possono presentare proposte al Consiglio in vista della conclusione di accordi formali riguardanti i tassi di cambio o la formulazione di orientamenti generali di politica dei tassi di cambio per l'euro nei confronti delle monete non comunitarie (articolo 109).

Possiamo quindi solo rammaricarci che la relazione del Consiglio Ecofin, trasmessa al Consiglio europeo di Vienna (dicembre 1998) e approvata da quest'ultimo, riduca il ruolo della Commissione ad una più modesta assistenza. Per quanto riguarda ad esempio la partecipazione al G7 finanze, «*il Consiglio ha convenuto di proporre agli altri partner del G7 che un rappresentante della Commissione figuri tra i membri della delegazione della Comunità con il compito di assistere il Presidente dell'Ecofin/Euro 11*». Una simile intesa si applica anche in caso di rappresentanza presso il Fondo monetario internazionale. La pratica ci dirà se tali dispositivi permetteranno alla Commissione di assumere pienamente le funzioni che le sono assegnate dal trattato.

I paesi dell'area dell'euro devono superare le questioni di prestigio a favore dell'efficienza, pur tutelando le posizioni internazionali acquisite. Il chiarimento di tali questioni è della massima importanza. Ne va del successo dell'euro, ma anche della capacità dell'Europa di manifestare la propria presenza e identità sulla scena internazionale. È questa un'occasione per conquistare un peso politico su scala mondiale che sia all'altezza delle potenzialità economiche dell'Europa.

1.4 Concorrenza fiscale e sociale

L'euro sarà il coronamento del mercato interno, in cui una sana concorrenza permetterà di sfruttare pienamente il potenziale economico e innovativo dell'Europa. Esiste tuttavia il rischio che il mercato interno venga indebolito da una concorrenza, questa volta dannosa, nei settori fiscale e sociale. Gli Stati, o le regioni o le città, ormai integrati in un vasto mercato le cui frontiere politiche perdono importanza, quanto meno sul piano puramente economico, potrebbero farsi un'accanita concorrenza per attirare posti di lavoro e capitali mobili offrendo un clima sicuramente più attraente per gli investimenti, ma inaccettabile sotto il profilo sociale e politico. Si assisterebbe allora ad una specie di *dumping* fiscale e sociale che porterebbe, contrariamente a quanto sperimentato fra il 1985 e il 1997, ad un allineamento dal basso, fatto che causerebbe critiche, opposizioni e addirittura rivolte contro il progetto europeo².

² A titolo illustrativo, nel decennio 1986-1996, sono apparsi i seguenti cambiamenti:

1.4.1 Concorrenza fiscale

I rischi di concorrenza fiscale variano da una categoria all'altra e aumentano con la mobilità internazionale della base impositiva. La base più mobile consiste senza dubbio nei ricavi finanziari, che possono essere trasferiti rapidamente da un paese all'altro praticamente senza spese di transazione. È anche ormai un dato di fatto che le società diventeranno sempre più mobili e multinazionali per effetto di una maggiore integrazione economica. In compenso, per quanto riguarda l'imposizione dei redditi da lavoro, il rischio di esternalità transfrontaliere è minore in quanto la mobilità internazionale della manodopera, sebbene in progressione, resta ancora limitata a certi segmenti ristretti del mercato dell'occupazione.

Una concorrenza fiscale non inquadrata genera un'armonizzazione attraverso il mercato che, normalmente, provoca un allineamento dal basso. Essa esercita forti pressioni su ciascun sistema impositivo nazionale, cosa che potrebbe essere in certa misura proficua, ma anche sul finanziamento delle funzioni essenziali dello Stato. Quest'ultimo è spesso costretto a compensare la perdita di risorse fiscali provenienti dai fattori mobili con un rialzo dell'imposizione sui fattori meno mobili, specie il lavoro. Il conseguente aumento della pressione fiscale globale sulla manodopera è senza dubbio responsabile di una parte non trascurabile della sottoccupazione che attualmente colpisce molti paesi europei. Nel periodo 1981-1995, il tasso implicito d'imposizione sul lavoro è passato dal 34,9 % al 42,1 %, mentre lo stesso tasso su altri fattori di produzione, soprattutto il capitale, è sceso dal 45,5 % al 34,4%.

Un processo politico di coordinamento condotto a livello comunitario potrebbe invece portare ad un allineamento più vicino alla media. È quanto cerca di realizzare il pacchetto fiscale proposto da Mario Monti, commissario incaricato della fiscalità e del mercato interno. Va segnalato che l'insieme delle misure previste combatte il problema della concorrenza fiscale dannosa, che crea distorsioni nel mercato interno e porta ad una distribuzione inefficiente delle risorse produttive. Non si tratta affatto di aumentare il peso fiscale, che penalizzerebbe la competitività europea, né di procedere ad un'armonizzazione in massa della fiscalità, che sarebbe contraria al principio di sussidiarietà.

Il pacchetto Monti, approvato a dicembre del 1997 dal Consiglio Ecofin, comprende:

- Il Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese, entrato in vigore il 1° gennaio 1998. Si tratta di uno strumento non giuridicamente vincolante, ma molto importante politicamente. Il codice riguarda «*le misure che hanno o possono avere una sensibile incidenza sull'ubicazione di attività imprenditoriali nel territorio della Comunità*» e mira al congelamento e alla soppressione delle misure di uno Stato membro dannose per gli altri Stati. Lo smantellamento dei regimi fiscali dannosi dovrà avvenire entro gennaio 2003; potrà essere tuttavia prevista una scadenza più tarda, «*sebbene in circostanze particolari, previa valutazione del Consiglio*».
- Gli orientamenti per la tassazione del risparmio. È stata presentata una proposta di direttiva allo scopo di garantire un'effettiva tassazione dei redditi da interessi in tutta la Comunità.

-
- il PIL pro capite delle dieci regioni in cui era più basso è passato dal 41% della media dell'Unione al 50%. Quello delle venticinque regioni più povere è passato dal 52% al 59% dell'Unione;
 - il PIL pro capite dei quattro paesi detti della coesione (Spagna, Portogallo, Irlanda, Grecia) è passato dal 65% della media dell'Unione al 76,5% e secondo le previsioni dovrebbe raggiungere il 78% di tale media nel 1999.

La proposta prevede, in un primo momento, di lasciar scegliere agli Stati membri fra l'applicazione di una ritenuta alla fonte o uno scambio di informazioni sui redditi da risparmio dei non residenti. Questo modello di coesistenza dovrebbe rappresentare una soluzione accettabile sia per i paesi con un rigoroso rispetto del segreto bancario che per quelli che si basano piuttosto sullo scambio d'informazioni.

- Un impegno dei Quindici ad abolire le ritenute alla fonte su interessi e royalties pagati fra imprese facenti parte di un gruppo.

La principale preoccupazione del Commissario Monti era di assistere alla dissociazione dei diversi elementi del pacchetto. Il rischio non si è concretizzato e non vi è stata dissociazione: un eventuale blocco delle discussioni sul risparmio potrebbe rimettere in questione la corretta applicazione del codice di condotta sulla fiscalità delle imprese. Ne consegue che anche se in materia fiscale l'unanimità resta la regola, in futuro essa dovrebbe risultare meno paralizzante che in passato grazie a questa tecnica di compromesso globale fondato sull'equilibrio degli interessi in gioco, in cui ciascuno Stato trova il suo vantaggio rimettendoci da una parte e guadagnandoci dall'altra. La dinamica è stata inoltre modificata nel senso che l'impegno politico ha preceduto la ricerca dell'accordo sulle proposte legislative. Occorre adesso che gli Stati membri mantengano la stessa volontà di realizzare nella pratica il proprio impegno politico.

Considerata la grande mobilità mondiale di certe attività economiche, una soluzione soddisfacente alla questione della concorrenza fiscale dannosa potrebbe addirittura richiedere un consenso a livello mondiale. Il testo adottato il 1° dicembre 1997 prevede che, per la tassazione delle imprese, «*gli Stati membri si impegnano a promuoverne l'adozione*» al di là della Comunità e, per la tassazione del risparmio dei non residenti, «*gli Stati membri dovrebbero impegnarsi, parallelamente al dibattito sulla proposta di direttiva, a promuovere l'attuazione di misure equivalenti*» al di là della Comunità. La Commissione e il Consiglio hanno del resto manifestato chiaramente la loro intenzione di avviare rapidamente discussioni con i paesi terzi su tali questioni.

L'OCSE ha inoltre affrontato la problematica della concorrenza fiscale sleale. In occasione dell'approvazione della sua relazione intitolata «*Concorrenza fiscale dannosa - Un problema mondiale*», il 9 aprile 1998, il Consiglio dell'OCSE ha adottato una raccomandazione ai governi dei paesi membri ed ha chiesto al Comitato degli affari fiscali di proseguire i suoi lavori nel settore e di sviluppare un dialogo con i paesi non membri.

Se l'iniziativa dell'OCSE può rappresentare un utile supporto ai lavori comunitari, essa presenta tuttavia una grande differenza rispetto al pacchetto Monti. Infatti non affronta che le «*attività geografiche mobili come le attività finanziarie e altre prestazioni di servizi*». Questa limitazione della portata d'applicazione ha del resto provocato l'astensione del Lussemburgo e della Svizzera al momento di approvare la relazione e adottare la raccomandazione. Alla relazione dell'OCSE il Lussemburgo rimprovera soprattutto l'esclusione delle attività commerciali e industriali, nonché la «*convinzione implicita della Relazione secondo cui il segreto bancario sarebbe automaticamente all'origine di una concorrenza fiscale dannosa*». Facendo infine riferimento al fatto che il Comitato degli Affari fiscali ha incaricato un gruppo di lavoro di studiare come utilizzare lo scambio di informazioni e la ritenuta alla fonte per evitare che gli interessi transnazionali sfuggano alla tassazione, il Lussemburgo ritiene che «*questa impostazione ignora la validità del cosiddetto modello di coesistenza, in cui la ritenuta alla fonte è un'alternativa allo scambio di informazioni*». Questo atteggiamento

mostra fino a che punto sia importante adottare un approccio globale al problema della concorrenza fiscale dannosa come quello adottato dal pacchetto Monti.

1.4.2 Concorrenza sociale

Un processo di *deregulation* concorrenziale nel settore sociale, che porterebbe ad un allineamento con lo Stato meno protettore, è incompatibile con il modello sociale europeo ed è inoltre contrario allo spirito ed alla lettera del trattato, che all'articolo 2 prevede che la Comunità ha il compito di promuovere «...un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri». Una certa armonizzazione nel settore sociale, o quanto meno un coordinamento rafforzato, non dovrebbe essere necessariamente totale, ma sufficiente a garantire una distribuzione dei fattori di produzione che rispetti questi obiettivi di base della Comunità.

Il protocollo sulla politica sociale, allegato al trattato di Maastricht e ormai integrato in quello di Amsterdam, autorizza gli Stati membri a ricorrere alle istituzioni, alle procedure e ai meccanismi previsti dai trattati per gestire certi elementi di una politica sociale comune. Tuttavia restano esclusi numerosi aspetti del diritto del lavoro (diritto d'associazione, diritto di sciopero, diritto di serrata) nonché la questione delle retribuzioni. Inoltre le decisioni riguardanti i diritti, la protezione sociale o la previdenza sociale dei lavoratori restano sottoposte alla regola dell'unanimità che, come in molti altri ambiti comunitari, rischia di rivelarsi paralizzante.

Non bisogna tuttavia sottovalutare la portata del dispositivo comunitario in ambito sociale. A tale proposito il primo esempio d'applicazione del protocollo sociale, la direttiva sui comitati aziendali europei, in attesa ormai da parecchi anni, mostra che gli Stati membri sono pronti ad utilizzare la possibilità offerta loro per costruire un nucleo di disposizioni minime su certe questioni essenziali di politica sociale. Resta da vedere se tale volontà potrà mantenersi in futuro e soprattutto come incoraggiarla. L'estensione del voto a maggioranza qualificata e un rafforzamento della cooperazione potrebbero certamente contribuirvi.

Il dialogo sociale, già introdotto dall'Atto Unico (art. 118 B) e precisato all'articolo 3 dell'accordo legato al protocollo sulla politica sociale, costituisce un'altra componente essenziale nella realizzazione della dimensione sociale del mercato interno. Queste disposizioni formano una base giuridica per l'instaurazione di un vero e proprio dialogo sociale e aprono la possibilità di convenzioni collettive al livello comunitario. L'accordo amplia d'altronde il ruolo delle parti sociali sia sul piano nazionale che su quello comunitario. Sul piano nazionale offre alle parti sociali la possibilità di attuare le direttive mediante la convenzione. Sul piano comunitario, regole precise garantiscono che possano essere prese iniziative comunitarie al momento della conclusione di un accordo o di una convenzione fra le parti sociali. Anche in questo caso possiamo citare due risultati incoraggianti: l'accordo sul congedo parentale e quello sul lavoro atipico, che mostrano come il dialogo sociale europeo possa effettivamente svolgere un ruolo importante per giungere a vere e proprie convenzioni collettive di livello comunitario. La volontà di riunire le parti sociali al livello europeo rischia tuttavia di scontrarsi col fatto che tale impostazione resta estranea a molti Stati membri sul piano nazionale. Inoltre presupporrebbe un sindacalismo e datori di lavoro più integrati su scala europea.

Gli sviluppi precedenti portano ad insistere su quattro tipi di raccomandazioni:

1. Occorrerà migliorare piuttosto rapidamente il dispositivo di sorveglianza multilaterale delle politiche economiche nell'UE, in particolare nell'area dell'euro. In via più generale, il rafforzamento del coordinamento economico è indispensabile per la perennità dell'UEM. L'idea di un fondo di stabilizzazione congiunturale, già attuata in passato da certi paesi membri, dovrà essere approfondita.
2. Il dialogo fra autorità economiche e monetarie dovrà essere approfondito e sviluppato, in quanto essenziale per l'attuazione di un giusto equilibrio fra politiche di bilancio e politica monetaria.
3. Una delle priorità è anche il chiarimento della rappresentanza esterna dell'area dell'euro, non solo in ambito monetario, ma anche negli altri settori (di bilancio, fiscale, sociale...).
4. Nel settore della concorrenza fiscale e sociale, infine, la Comunità dovrà sfruttare appieno gli strumenti di cui dispone, ossia il pacchetto fiscale Monti e il protocollo sulla politica sociale.

Capitolo 2 – Proposte per rafforzare l’aspetto economico dell’UEM

Il capitolo intende approfondire successivamente le questioni di coordinamento delle politiche economiche e di stabilizzazione congiunturale al livello europeo. Inoltre, sebbene gli allineamenti strutturali rientrino essenzialmente tra le competenze nazionali, cercheremo di delineare il profilo di una dimensione strutturale europea.

2.1 Patto per il coordinamento delle politiche economiche

Non si tratta di presentare una proposta formale, redatta in termini giuridici precisi, ma semplicemente le grandi linee di un patto per il coordinamento delle politiche economiche nazionali per garantire l’attuazione efficace delle disposizioni dell’articolo 103 del trattato.

Il patto, che assumerebbe la forma di regolamento comunitario, si basa sugli articoli 2, 3, 3 A, 102 A e 103. Poggia inoltre sul regolamento (CE) n° 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, «per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche», in vista di un ulteriore sviluppo della sua componente politica economica. Infine il patto prende in prestito, adattandoli, alcuni elementi del regolamento (CE) n° 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, «per l’accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi».

2.1.1 Preambolo

Ricordando le conclusioni dei Consigli europei di Lussemburgo (dicembre 1997) e di Vienna (dicembre 1998), il coordinamento rafforzato delle politiche economiche affronterà principalmente, nel rispetto del principio di sussidiarietà, l’evoluzione e le politiche economiche al livello nazionale «che hanno potenziali ripercussioni sulla situazione monetaria e finanziaria in tutta l’area dell’euro, sul tasso di cambio dell’euro, sul corretto funzionamento del mercato interno, nonché sulla situazione in materia di investimenti, occupazione e crescita nella Comunità» (Vienna, dicembre 1998).

Questo include:

- l’evoluzione macroeconomica negli Stati membri, per assicurare una convergenza sostenuta e sostenibile, nonché l’evoluzione del tasso di cambio dell’euro e delle altre monete dell’UE;
- le situazioni e le politiche di bilancio, in vista di garantirne la conformità con il trattato e con il Patto di stabilità e crescita;
- le strategie in materia di investimenti pubblici nel rispetto di una sana disciplina di bilancio;
- l’incoraggiamento di riforme fiscali di natura tale da migliorare l’efficacia e l’equità dell’imposizione fiscale;
- le misure destinate a combattere la concorrenza fiscale dannosa, per evitare di compromettere un funzionamento efficiente del mercato interno;
- l’andamento dei salari nominali e reali e, in parallelo, dei costi salariali;
- i piani nazionali per l’occupazione, con particolare attenzione alle politiche attive del mercato dell’occupazione;
- le politiche strutturali condotte dagli Stati membri sui mercati del lavoro, dei prodotti, dei servizi e dei capitali, nonché le tendenze in materia di costi e di prezzi;

- le politiche comunitarie (politiche strutturali, cooperazione nel campo della ricerca e sviluppo, grandi progetti comuni specie nel settore delle infrastrutture, anche mediante l'utilizzazione di strumenti finanziari al livello europeo).

Il coordinamento delle politiche economiche deve consentire:

- lo scambio di informazioni;
- l'istituzione di un forum regolare di discussione fra le varie parti interessate;
- analisi economiche comuni;
- l'adozione di misure d'applicazione vincolanti, sia al livello europeo sia, per la maggior parte, al livello nazionale;
- la sorveglianza della conformità delle politiche economiche nazionali con gli orientamenti economici adottati di comune accordo.

La necessità di garantire una maggiore convergenza e il buon funzionamento del mercato unico richiede l'integrazione nel coordinamento delle politiche economiche di tutti gli Stati membri e non solo di quelli dell'area dell'euro, anche se per questi ultimi l'interdipendenza economica sarà ancora più forte e il coordinamento quanto mai necessario. Ne consegue che il quadro di tale coordinamento deve essere il Consiglio Ecofin. È quest'ultimo, del resto, che ha il potere di decidere applicando le disposizioni del trattato, che si tratti di politiche di bilancio e di prestito o di altre politiche (concorrenza, ambiente, settore sociale...). Il Consiglio dell'euro potrà facilitare il processo decisionale, in considerazione dei legami di solidarietà che uniscono i paesi membri dell'UEM e della loro possibilità di adottare posizioni comuni.

L'obiettivo di uno stretto coordinamento deve rappresentare un giusto equilibrio nel mix fra politiche economiche e politica monetaria per contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità enunciati nell'articolo 2 del trattato. Occorrerà quindi che fra il Consiglio e la Banca centrale europea si instauri un dialogo permanente ed approfondito, che faccia intervenire la Commissione e che rispetti l'indipendenza del SEBC.

2.1.2 Elaborazione degli indirizzi di massima delle politiche economiche

1. Ogni anno, a febbraio, la Commissione presenta un'analisi della situazione economica nell'Unione europea e formula, a marzo, una proposta per gli indirizzi di massima delle politiche economiche degli Stati membri e della Comunità. Tali orientamenti riguardano l'anno in corso ed almeno i tre successivi per garantire la coerenza con i programmi di stabilità e di convergenza presentati dagli Stati membri ed aggiornati ogni anno. Si tratta di ottimizzare le condizioni di una crescita sostenibile nella stabilità e fortemente creatrice di posti di lavoro.
2. A seguito di questa proposta:
 - viene aperta una concertazione con il Comitato economico finanziario da un lato e, dall'altro, con il Comitato dell'occupazione e del mercato del lavoro;
 - entro un mese dall'adozione da parte della Commissione della proposta di cui al paragrafo precedente, il Parlamento europeo formula un parere.
 - parallelamente vengono consultati il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni, nonché le parti sociali, nel quadro del dialogo sociale.
3. Tenendo in debita considerazione le consultazioni di cui al paragrafo precedente, la Commissione trasmette la sua analisi e proposta di indirizzi di massima economici al Consiglio.

4. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione e previa discussione con la Banca centrale europea, adotta un progetto per gli indirizzi di massima delle politiche economiche degli Stati membri e della Comunità e ne riferisce al Consiglio europeo che chiude il primo semestre. Questo ne discute e formula una conclusione.
5. In base a tale conclusione il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, adotta una raccomandazione che fissa questi indirizzi di massima. Il presidente del Consiglio e la Commissione presentano al Parlamento europeo tale raccomandazione.

2.1.3 Sorveglianza del coordinamento delle politiche economiche

6. In occasione dell'esame dei programmi di stabilità e di convergenza aggiornati, presentati ogni anno dagli Stati membri nel quadro dell'esercizio di sorveglianza multilaterale di cui all'articolo 103 del trattato, il Consiglio presta una particolare attenzione alla conformità delle politiche economiche degli Stati membri con gli indirizzi di massima di politica economica.
7. Se ritiene che tale conformità non sia sufficiente, il Consiglio può, a norma dell'articolo 103 paragrafo 4, rivolgere una raccomandazione allo Stato membro interessato, invitandolo a prendere rapidamente le misure d'allineamento necessarie. Il Consiglio può fissare una scadenza per assumere le misure correttive, nonché una per correggere la situazione di non conformità con gli indirizzi di massima di politica economica.
8. Qualora constati che non è stato preso alcun provvedimento efficace, il Consiglio può decidere, a norma dell'articolo 103 paragrafo 4, di rendere pubbliche le sue raccomandazioni. Lo stesso accade se lo Stato membro interessato non mette in atto le misure annunciate o se, secondo il Consiglio, le misure si rivelano inadeguate.
9. Il Consiglio abroga, totalmente o in parte, le sue decisioni di cui ai paragrafi precedenti nella misura in cui sia stata corretta la non conformità della politica economica dello Stato membro interessato con gli indirizzi di massima. Se in precedenza aveva reso pubbliche le proprie raccomandazioni, il Consiglio dichiara pubblicamente, all'atto dell'abrogazione delle decisioni di cui ai paragrafi precedenti, che la politica economica dello Stato membro interessato è conforme agli indirizzi di massima di politica economica.

Anche se non espressamente previsto dall'articolo 103 del trattato, potrebbe tuttavia rivelarsi utile prevedere, per far sì che gli indirizzi di massima siano uno strumento efficace e vincolante di coordinamento economico, la disposizione seguente:

- Qualora riscontri che uno Stato membro non ha ancora adottato le misure d'allineamento necessarie entro la scadenza prevista a decorrere dalla pubblicazione della raccomandazione, il Consiglio può decidere l'applicazione di una o più delle seguenti misure:
 - invitare la Banca europea per gli investimenti a riconsiderare la propria politica di prestiti nei confronti dello Stato membro interessato;
 - invitare la Commissione a riconsiderare lo stanziamento di fondi strutturali allo Stato membro interessato;

- chiedere allo Stato membro interessato di presentare relazioni secondo un calendario preciso per poter seguire gli sforzi compiuti per correggere la situazione.

2.2 Bozza di uno strumento di stabilizzazione congiunturale

Gli sviluppi che seguono si basano essenzialmente su due relazioni esaurienti pubblicate dalla Commissione europea:

- Commissione delle Comunità europee, «Monnaie Stable - Finances Saines, Les finances publiques de la Communauté dans la perspective de l'UEM», Economie européenne, n° 53, 1993.
- Commissione delle Comunità europee, «The economics of Community public finance», European Economy - Reports and studies, n° 5, 1993.

La stabilizzazione macroeconomica ricopre tutti gli interventi dei poteri pubblici (variazione delle spese di bilancio e delle imposte) in quanto funzione della variazione dell'attività economica. Le fluttuazioni cicliche temporanee, come le difficoltà d'aggiustamento agli choc permanenti, giustificano l'esistenza delle politiche di stabilizzazione.

Attualmente il bilancio comunitario non può svolgere alcun ruolo di stabilizzazione nell'economia dell'Unione per tre ragioni:

- non è abbastanza cospicuo (circa l'1,2% del PIL dell'UE);
- il trattato vieta all'Unione di essere in disavanzo;
- la programmazione di bilancio pluriennale concede una flessibilità minima.

Analogamente, può difficilmente servire alla stabilizzazione regionale a causa della mancanza, al livello comunitario, di strumenti specifici destinati ad assorbire gli choc regionali.

Per quanto riguarda la stabilizzazione in tutta la Comunità, le diverse proposte presentate in passato (sensibile aumento del bilancio della Comunità, partecipazione delle finanze pubbliche dell'Unione ai sistemi di sussidio alla disoccupazione, ecc.) richiedono ordini di grandezza tali che hanno poche speranze di essere accettate nell'attuale clima politico. Limiteremo pertanto la nostra analisi all'approfondimento della questione della stabilizzazione a scala di un solo paese membro.

La relazione MacDougall, fra le sue numerose proposte, suggeriva la creazione al livello comunitario di uno strumento di «convergenza congiunturale»³. Nello stesso spirito, Italianer e Vanheukelen hanno descritto il modo di funzionamento di un meccanismo d'assistenza finanziaria in grado di affrontare le perturbazioni economiche gravi che colpiscono un determinato paese⁴. Hanno inoltre dimostrato che sarebbe possibile raggiungere un notevole grado di stabilizzazione senza dover impegnare fondi considerevoli in quanto si tratterebbe di trasferimenti unidirezionali dal livello sovranazionale al paese interessato che sarebbero meno costosi dei trasferimenti automatici ingenti effettuati nei due sensi.

³ MacDougall D. e altri, "Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne", Volume I : Rapport général, 1977.

⁴ Italianer A. e Vanheukelen M. : "Proposals for Community stabilization mechanisms : some historical applications ", in *The economics of Community public finance, European Economy - Reports and studies*, n° 5, 1993.

Prima di presentarne la proposta, ricordiamo i principali criteri che secondo Goodhart e Smith devono essere rispettati affinché una politica di stabilizzazione sia efficace⁵:

- lo strumento viene attivato solo in seguito a variazioni dell'attività economica, ma l'intervento va interrotto non appena tali variazioni spariscono, indipendentemente dal livello al quale l'economia si è stabilizzata;
- gli indicatori su cui si basa devono essere precisi, rispecchiare correttamente i movimenti congiunturali ed essere rapidamente disponibili, altrimenti i tempi di reazione saranno troppo lunghi e l'azione anticongiunturale rischia di intervenire proprio quando l'attività economica ha ripreso il corso naturale;
- i suoi effetti devono ripercuotersi sui redditi degli agenti privati e quindi, a termine, sul consumo nel paese o gruppo di paesi in cui si ha un importante rallentamento dell'attività economica reale.

Italianer e Vanheukelen utilizzano i dati forniti dalle indagini Eurostat sulla disoccupazione che, a differenza di quelli relativi al PIL o al consumo di energia, sono di rapido accesso e uniformi fra i paesi. Essi ne traggono una stima dell'andamento dell'attività reale. Le variazioni mensili di ciascun paese sono poi analizzate in slittamento annuale rispetto alla media comunitaria (tranne lo Stato membro in questione). Se sperimenta un calo dell'attività reale al di sotto del suo valore tendenziale e prestazioni nettamente inferiori alla media ponderata degli altri paesi, questo Stato membro potrà chiedere un sostegno finanziario al titolo del meccanismo.

Per soddisfare il secondo criterio di Goodhart e Smith, il trasferimento dovrebbe avvenire automaticamente non appena un paese diverge dalla media comunitaria, per guadagnare in rapidità e dunque in efficienza. In effetti esigere dallo Stato membro interessato la prova che si tratta proprio di uno choc esogeno richiederebbe tempo e non sarebbe pertanto compatibile con la necessità di un intervento rapido. Per ridurre i rischi di ricorso selvaggio da parte degli Stati membri, il meccanismo di stabilizzazione potrebbe prevedere una soglia di attivazione oltre la quale un rallentamento dell'attività non condurrebbe alla compensazione. La fissazione della soglia in questione, che permette di evitare trasferimenti ad ogni minima variazione, dipende sia da fattori politici e finanziari che dall'analisi delle potenzialità di crescita del paese considerato.

Occorrerebbe infine, in virtù del principio di sussidiarietà, lasciare ai paesi beneficiari la scelta dell'impiego dei trasferimenti ricevuti, seppure con orientamenti comunitari per garantire che siano rapidamente trasferiti ai consumatori (terzo criterio di Goodhart e Smith).

Il costo di bilancio dipende principalmente da tre fattori: esistenza e importanza della soglia, importanza del trasferimento rispetto al divario costatato, massimale dell'aiuto annuale concesso ad uno Stato membro. Tale aiuto assumerebbe la forma di prestiti.

Italianer e Vanheukelen studiano due varianti e procedono ad una simulazione per il periodo 1984-1991:

- Stabilizzazione completa senza soglia di attivazione: ciascun divario di un punto percentuale nell'aumento mensile del tasso di disoccupazione rispetto alla media comunitaria viene compensato da un trasferimento pari ad un pagamento mensile dell'1%

⁵ Goodhart C. e Smith S., "Stabilization", in "The economics of Community public finance, European Economy - Reports and studies", n° 5, 1993.

- di un dodicesimo del PIL dell'anno n-1 del paese interessato. Oltre la soglia di 2 punti percentuali di divario non vi è più compensazione comunitaria, e questo significa che il pagamento massimo mensile ad un paese è pari al 2% del dodicesimo del suo PIL annuo.
- Stabilizzazione parziale con soglia minima corrispondente ad una variazione relativa dello 0,3% del tasso di disoccupazione. Il massimale è fissato ad un pagamento dell'1,5% anziché del 2%. La direzione dei trasferimenti è tuttavia più elastica alla variazione subita (il 2% invece dell'1%).

Nel periodo preso in esame (1984/1991), il grado di stabilizzazione raggiungeva, per ognuna delle varianti, dal 18 al 19% circa in media, corrispondente alla forcetta inferiore ottenuta per gli Stati Uniti e il Canada. Nei due casi, il costo medio annuo oscillava fra 10 e 11 miliardi di euro al prezzo 1990, ossia un po' più dello 0,2% del PIL comunitario, con un massimo dello 0,4% nel 1984 ed un minimo dello 0,07% nel 1990.

La simulazione illustra perfettamente la modestia dei mezzi da applicare per rafforzare la convergenza economica.

2.3 Possibilità di azioni strutturali al livello europeo

Nel campo delle azioni strutturali, non è più possibile trascurare il valore aggiunto offerto da iniziative prese al livello comunitario. Il migliore posizionamento dell'UE a paragone degli Stati membri per condurre nel rispetto del principio di sussidiarietà determinate politiche strutturali si basa essenzialmente su tre criteri:

- la presenza di effetti trainanti transfrontalieri generatori di esternalità;
- l'esistenza di economie di scala che permettono di guadagnare in efficienza;
- la ricerca di un certo livello di omogeneità o di parità.

Gli sviluppi che seguono riguardano quattro settori per i quali, in base ai suddetti criteri, un intervento comunitario rafforzato ci sembra giustificato: le reti transeuropee d'infrastruttura, le azioni strutturali regionali, la ricerca e sviluppo e la creazione di imprese, in particolare PMI.

2.3.1 Le reti transeuropee d'infrastruttura

La promozione degli investimenti nel settore delle reti transeuropee di trasporto, di energia e delle autostrade dell'informazione è d'importanza fondamentale. Questa misura presenta una dimensione congiunturale, ma è soprattutto di natura strutturale. Se è infatti vero che contribuisce a sostenere la ripresa a breve termine, il suo scopo ultimo è quello di garantire a lungo termine una maggiore competitività e un migliore assetto del territorio. La competitività, grazie all'innovazione tecnologica e organizzativa che promuove, permette di aumentare in definitiva il potenziale di crescita dell'economia europea.

Il livello comunitario deve garantire una concezione coerente delle reti, in modo da sfruttare tutti i vantaggi inerenti ai sistemi ed evitare tutte le incompatibilità tecniche. Ma deve anche prevedere interventi finanziari, sotto forma di prestiti o sovvenzioni atti a facilitare il perfezionamento dei progetti o ad accrescerne la redditività.

Devono essere mobilitate tutte le possibili fonti di finanziamento, siano esse di origine pubblica o privata. Sarebbe del resto opportuno sviluppare una maggiore sinergia fra finanziamenti pubblici e privati. La Banca europea per gli investimenti e il Fondo europeo per

gli investimenti sono chiamati a dare un contributo importante, soprattutto perfezionando i loro strumenti di sostegno per adeguarli ai progetti d'infrastrutture a lungo termine.

Si può anche prevedere che le risorse necessarie provengano, in parte, da un prestito comunitario. La cosa non è affatto contraria ai principi classici di gestione delle finanze pubbliche. Finanziare mediante prestiti, infatti, e quindi trasferire alle generazioni future una parte del costo risponde alla necessità di far corrispondere oneri e prodotti di un investimento, dato che le generazioni future saranno le principali beneficiarie di tali beni collettivi.

2.3.2 Le azioni strutturali regionali

L'evidenziazione di una forte specificità regionale, come sottolineato nella prima parte della relazione, non è priva di conseguenze sugli sviluppi futuri dell'aspetto economico dell'UEM. Essa comporta in particolare una differenziazione dell'impatto regionale delle politiche macroeconomiche e questo ci porta a pensare che le politiche regionali saranno strumenti essenziali per il buon funzionamento dell'UEM. La loro finalità dovrà essere ampliata oltre la pura logica di riduzione dei divari fra regioni con livelli di sviluppo diversi.

Nei criteri delle politiche strutturali comunitarie, sia per l'obiettivo 1 che per l'obiettivo 2, è dunque opportuno rafforzare una dimensione che consenta l'adattamento delle strutture produttive al livello regionale. Naturalmente ciascuna regione deve innanzitutto contare sulle proprie forze e mobilitarle. Ma le politiche strutturali portano quei mezzi complementari senza i quali le indispensabili operazioni d'aggiustamento non potrebbero essere condotte con successo.

Il miglioramento del funzionamento dei fondi in questione deve essere portato avanti con l'idea di collegare l'intervento più alle prestazioni che non alle spese, e di valutare tali prestazioni in funzione della reale attuazione del progetto e del contributo all'aggiustamento strutturale.

2.3.3 Ricerca e sviluppo

Il sostegno della Comunità in materia di ricerca e sviluppo dovrebbe concentrarsi su progetti che presentino un'importante dimensione comunitaria. Per questo tipo di progetti un impegno comune permette non solo di evitare doppioni, ma anche di sfruttare appieno le sinergie e gli effetti trainanti internazionali e realizzare economie di scala importanti.

L'Unione europea pertanto può e deve fornire stimoli alla ricerca e sviluppo per trarre pienamente vantaggio dal progresso tecnologico che deve essere integrato dalle nostre imprese se si vuole evitare che il potenziale di crescita e di competitività delle nostre economie si degradi a poco a poco. Questi stimoli potrebbero essere forniti ricorrendo al programma quadro comunitario di ricerca dotato di mezzi sufficienti per stimolare imprese e centri di ricerca all'innovazione e alla cooperazione.

La questione diventa urgente poiché, ed è questo l'esempio più significativo, entrando troppo lentamente nella società dell'informazione e della comunicazione l'Europa accumula un ritardo preoccupante. I suoi scarsi investimenti attuali rischiano di avere conseguenze gravi sulla sua posizione sul mercato mondiale.

2.3.4 La creazione di piccole e medie imprese

Le PMI hanno continuato ad accrescere il loro peso nell'economia dei paesi industrializzati. Una parte sempre più importante dei nuovi posti di lavoro viene creata dalle PMI, addirittura da imprese senza dipendenti. Gli sviluppi dell'economia (terziarizzazione), della tecnologia e dell'organizzazione aziendale (individualizzazione dell'offerta di beni e servizi grazie all'uso dell'informatica) indicano il proseguimento, se non l'accelerazione, di questa tendenza alla riduzione delle dimensioni medie delle imprese.

Il peso crescente delle PMI comporterà una flessibilità di fatto dei mercati dei beni e dei servizi che permetterebbe all'economia europea di rispondere meglio alle evoluzioni delle tecnologie e della domanda, a condizione che quest'ultima ritrovi un percorso di forte crescita. È quindi indispensabile vedere se le strutture finanziarie, i contratti commerciali e gli organi di rappresentanza delle imprese sono veramente adeguati a questa evoluzione.

Per beneficiare degli effetti di complementarietà e di sinergia occorre incoraggiare i partenariati fra aziende di paesi differenti nonché le cooperazioni fra piccole e grandi imprese. Si deve inoltre aprire il mercato dei nuovi servizi alle PMI ed anche agli imprenditori individuali (multiattività individuale), facilitando al contempo il lavoro delle associazioni e delle cooperative già impegnate nel settore dei servizi alle persone.

Una questione fondamentale riguarda l'attuazione di un mercato europeo dei capitali di rischio per le PMI, soprattutto quelle attive nel settore delle nuove tecnologie a forte potenziale di crescita. Anche in questo caso la Banca europea per gli investimenti e il Fondo europeo per gli investimenti sono chiamati a svolgere un ruolo di primo piano nell'attuazione di strumenti finanziari adeguati e nella mobilitazione dei fondi necessari.

Non abbiamo la pretesa di contemplare tutte le ipotesi in cui l'Unione economica e monetaria potrebbe allontanarsi dalle speranze in essa riposte. Consideriamo tuttavia che, come avviene al livello di ciascun paese, l'equilibrio tra economia e moneta debba essere realizzato, e lo abbiamo illustrato con alcune proposte destinate a concretizzare questo indispensabile valore aggiunto che la cooperazione al livello europeo deve portare agli sforzi condotti al livello nazionale.