



Università degli Studi di Ferrara

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA, ISTITUZIONI, TERRITORIO

Corso Ercole I D'Este n.44, 44100 Ferrara

Quaderni del Dipartimento

n.4/2001

Febbraio 2001

EURO, POLITICHE ECONOMICHE E SQUILIBRI TERRITORIALI

di Giorgio Stefani e Aurelio Bruzzo

FEBBRAIO 2001

EURO, POLITICHE ECONOMICHE E SQUILIBRI TERRITORIALI

a cura di *Giorgio Stefani*^(*) e *Aurelio Bruzzo*^(**)

Sommario

Gli scritti qui pubblicati derivano da una approfondita rielaborazione delle lezioni che gli autori hanno tenuto - per conto del Centro di Documentazione e Studi sulle Comunità Europee - al Corso organizzato dall'U.T.E.F. (Università per l'educazione permanente di Ferrara) sull'Unione europea durante l'anno accademico 2000 - 2001.

Con questo Quaderno si intende attirare l'attenzione su alcune questioni ritenute di primaria importanza, ma che non sembrano godere ancora di sicura soluzione, connesse con l'entrata in circolazione dell'Euro a partire dal gennaio del 2002.

Nel presente volume che si articola in due parti distinte, ma tra loro strettamente coordinate, ci si occupa prima degli aspetti più generali, tra cui in particolare i rapporti tra la politica monetaria comunitaria condotta dalla Banca centrale europea e le politiche economiche nazionali, e successivamente delle specifiche implicazioni che l'Unione economica e monetaria potrebbe avere sui profondi squilibri socio-economici tuttora esistenti tra le regioni europee.

L'Unione economica e monetaria presenta delle peculiarità che non si ritrovano nelle passate esperienze di unioni monetarie. Perciò dette esperienze, come pure gli studi teorici ad esse informati, non sono sufficientemente pertinenti e, quindi, illuminanti circa i presumibili effetti derivanti dalla stessa Uem.

Le prospettive poi sono rese ancora più incerte dalla inadeguatezza della forza politica di cui attualmente dispongono le Istituzioni comunitarie per poter condurre politiche economiche finalizzate allo sviluppo ed al riequilibrio regionale in caso di opposizione di qualche Paese membro.

Per questi motivi entrambi gli scritti, pure essendo di taglio diverso, concordano nel prevedere luci ed ombre per il futuro dell'Uem, specie se avverrà il previsto ampliamento dell'Ue agli Stati del Centro Europa, prima che questi abbiano raggiunto un adeguato livello di sviluppo socio-economico.

^(*) Professore emerito, Università degli Studi di Ferrara. Membro del Consiglio direttivo del Centro di Documentazione e Studi sulle Comunità Europee della stessa Università.

^(**) Professore associato di Politica economica regionale, Università degli Studi di Ferrara, Dipartimento di Economia Istituzioni Territorio, E-mail: bruzzo@economia.unife.it

L'EURO E GLI OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA

di *Giorgio Stefani*

1. I benefici della moneta unica e l'obiettivo della stabilità

Frequentemente quando si pensa ai fatti economici si prescinde dall'ambiente politico-istituzionale nel quale essi si svolgono. È come badare al contenuto prescindendo dal contenitore. Eppure le condizioni politiche, giuridiche e istituzionali sono determinanti. Ad esempio le multinazionali sono unitarie in relazione alla loro attività produttiva, ma devono "nazionalizzarsi" in relazione alle norme fiscali, amministrative e contrattuali vigenti in ciascuno dei paesi in cui operano. Similmente avviene in relazione alla moneta di ciascun paese, per cui il commercio internazionale deve trattare con molteplici valute. Questo vale anche per le imprese che operano negli Stati membri della *Unione europea* (Ue). Infatti l'attuazione del mercato unico (a partire dal gennaio 1993) ha liberalizzato la circolazione delle merci, dei capitali e del lavoro, ma nel rispetto delle leggi vigenti in ciascuno Stato membro, né ha eliminato i cambi tra le monete nazionali con gli oneri che comportano e i rischi di oscillazioni valutarie.

Con la creazione della moneta unica i Paesi della Uem realizzano alcuni rilevanti vantaggi. Eliminano il costo di transazione delle conversioni in valuta (costo dei cambi) e non sopportano più il rischio delle oscillazioni dei cambi. L'unificazione monetaria del mercato interno europeo permette anche la trasparenza dei prezzi ed agevola l'incontro tra gli operatori economici.

La moneta, per altro, non è soltanto la misura dei valori e lo strumento degli scambi, essa è anche una manifestazione del potere sovrano dello stato. Nei paesi sviluppati il sistema creditizio e i compiti della banca centrale (non più soltanto banca di emissione) sono parte essenziale della politica monetaria. Ecco perché la creazione della *Unione economica e monetaria* (Uem) ha costituito non solo un progresso sostanziale nella unificazione dei mercati europei, ma anche una limitazione del potere degli Stati membri in campo monetario. Questo potere si è concentrato in buona misura nelle mani della *Banca centrale europea* (Bce), che è indipendente tanto dai governi nazionali, quanto dalle istituzioni comunitarie. Il suo potere è tecnico e non politico. Essa è responsabile di un solo tipo di politica economica: la stabilità della moneta unica (euro) e di riflesso, dei prezzi. Conseguentemente la relazione "economia-potere politico" non sussiste. Per questo è stato detto che l'euro è senza governo,

aggiungendo, maliziosamente, che l'Uem è stata creata per indurre gli Stati comunitari ad attenuare il loro nazionalismo e muovere verso un governo comunitario sovranazionale. A giudicare dai deludenti risultati del vertice di Nizza (dicembre 2000), che non ha accolto nemmeno la generalizzazione delle decisioni a maggioranza qualificata, vi è da ritenere che ci vorrà ancora molto tempo per realizzare questa radicale modifica istituzionale.

La stabilità della moneta unica ha trovato un inizio nel cambio fisso tra le monete degli Stati membri della Uem. Successivamente, quando nel 2002 circolerà solo l'euro, sarà basata sui cambi tra l'euro e le altre valute, principalmente il dollaro. Su questo l'azione della Bce sarà decisiva. Meno determinante sarà invece la politica monetaria della Bce sulla stabilità dei prezzi. Basti pensare all'inflazione importata e segnatamente alle ripercussioni del rincaro del petrolio su tanti beni e servizi, ripercussione che in Italia è elevata perché possediamo poche fonti energetiche alternative, mentre è minore ad esempio in Francia, dato che dispone di una notevole quantità di energia nucleare. Si pensi ancora alle diversità dei prezzi amministrati, nonché al diverso livello del costo del lavoro (salari più oneri contributivi).

La stabilità dei prezzi dipende quindi da molti fattori endogeni ed esogeni e dalla politica economica del paese. Più semplicemente si può dire che i prezzi sono espressi in moneta (unica), ma riflettono la realtà economica e quindi è su di questa che occorre agire per contenere l'inflazione.

Il titolo VI del Trattato di Maastricht, dedicato alla politica economica e monetaria, dichiara subito (art. 98)⁽¹⁾ che “gli Stati membri attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità” e precisa che questo avviene nel “rispetto dei principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza”. Quindi ciascuno Stato continuerà ad avere la propria politica economica impegnandosi a lasciare operare il mercato di libera concorrenza ed a coordinare la propria politica economica con le politiche economiche degli altri Stati membri (art. 99).

Conseguentemente la moneta unica non produrrà prezzi stabili se non operano condizioni atte a determinare un contesto macroeconomico stabile. La Uem ricerca la stabilità della moneta attraverso l'accentramento della politica monetaria nella Bce, ma non è in grado di contribuire alla stabilità dei prezzi senza la cooperazione degli Stati membri ed il coordinamento delle loro politiche economiche.

⁽¹⁾ La numerazione degli articoli del Trattato è quella della versione consolidata dei trattati sulla Ue e sulla Ce, del 1997.

L'euro nasce quindi in condizioni alquanto ambigue ed è implicitamente alla ricerca di un potere politico che lo renda strumento di stabilità monetaria ma anche protagonista degli altri obiettivi di politica economica perseguiti dagli Stati membri.

Per orientarci su questa delicata questione è opportuno considerare preliminarmente la nascita della Uem e le finalità della moneta unica europea.

2. I parametri di convergenza e le tre fasi del periodo transitorio

L'adozione della moneta unica rafforza la diretta relazione tra le economie nazionali, con influenze reciproche. Ad esempio l'inflazione e il disavanzo del bilancio pubblico che si verificano in uno Stato possono avere delle ripercussioni sulle economie degli altri Stati membri. Per questo motivo non possono esserci delle marcate diversità tra le economie dei Paesi che entrano a fare parte della Uem. Ecco perché il Trattato di Maastricht ha individuato delle condizioni minime per ammettere uno Stato nella Uem ed ha previsto un periodo transitorio durante il quale gli Stati candidati possono prendere le misure adeguate per raggiungere la convergenza. Per questo anche la Grecia è stata ammessa a partire dal gennaio 2001, nonostante attualmente non abbia tutti i requisiti richiesti⁽²⁾.

⁽²⁾ Rispetto ai 15 Stati che fanno parte della Ue, erano restati fuori della Uem Gran Bretagna, Norvegia, Danimarca e Grecia; i primi tre possedevano le condizioni per farne parte, ma non sono disposti a sottoporsi alle limitazioni e condizioni richieste per fare parte della Uem. La Grecia, invece, non raggiungeva i parametri di convergenza richiesti ma, avendo compiuto negli ultimi due anni uno sforzo decisivo, è riuscita a ridurre l'inflazione e risanare relativamente il bilancio pubblico, così da essere ammessa all'Uem ad iniziare dal gennaio 2001. Perciò l'Uem ora comprende 12 Stati.

L'entrata della Grecia nella Uem interessa particolarmente l'Italia perché si modificano i rapporti comparativi tra i Paesi membri della Uem. La Grecia è lo Stato meno ricco. Mentre la sua popolazione è pari al 3,6% della popolazione della Unione, il suo Pil è solo dell'1,9%. Il Pil pro capite è di 10.600 euro, rispetto alla media europea di 21.000 euro. Partecipando alla Uem la Grecia farà crescere i componenti del Sebca da 17 a 18 membri e il numero dei governatori nazionali da 11 a 12.

L'accettazione della Grecia nella Uem convalida la fiducia nel suo futuro e nella sua capacità di raggiungere i parametri di convergenza. Il Pil è cresciuto ad un ritmo sostenuto. Esso era del 3,1% nel 1998 ed è salito al 4% nel 2000. Secondo le proiezioni dovrebbe essere del 4,6% nel 2001 e del 4,4% nel 2002. L'inflazione è stata molto ridotta, ma resta superiore al livello medio dei Paesi della Uem (2,9%). Infatti dal 1995 al 1999 l'indice dei prezzi al consumo è sceso dall'8,9% al 4,2%, ma abbassarlo ulteriormente è molto difficile. Tra gli ostacoli vi è quello della liberalizzazione del mercato del lavoro, alla quale si oppongono i sindacati, compensato però dal livello dei salari inferiore alla media degli Stati membri.

Il periodo transitorio è stato suddiviso in tre fasi. È al termine della terza fase che il Paese candidato deve essere in possesso dei requisiti minimi di convergenza.

1) La prima fase ha visto la istituzione della Bce e l'adozione dei provvedimenti necessari per ottemperare a determinati divieti previsti dal Trattato. (Ad es. il divieto di imporre restrizioni al movimento dei capitali, il divieto alle banche centrali di concedere scoperti di conto alle amministrazioni pubbliche ed alle imprese pubbliche, nonché di continuare a concedere loro un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie).

2) La seconda fase, iniziata il 1° gennaio 1998, è servita per consentire agli Stati membri di compiere progressi di rilievo verso la convergenza delle loro politiche economiche ed il risanamento del bilancio pubblico (punto particolarmente impegnativo per l'Italia). Il coordinamento delle politiche monetarie avviene attraverso il Sebc e la Bce. Infatti spetta al Sistema europeo di Banche centrali (Sebc) definire le linee della politica monetaria europea, mentre l'organo decisionale è individuabile nel Consiglio direttivo della Bce, composto dai governatori delle banche centrali degli Stati membri. Gli strumenti disponibili sono la massa monetaria, le operazioni di cambio e la variazione del tasso di sconto.

3) La terza fase è iniziata nel gennaio 1999 e terminerà alla fine del 2001. Con essa è divenuta operante l'Uem: la Bce è funzionante e l'euro esiste, anche se solo come unità di conto. Circolano ancora le monete nazionali, ma esse sono legate ad un cambio fisso con l'euro (un euro = 1.936,27 lire). Ne deriva che anche i cambi tra le monete nazionali sono fissi. Restano invece flessibili i cambi tra le valute europee e quelle dei Paesi terzi. Sappiamo che, purtroppo, l'euro è una moneta debole, che si è svalutata più del 30% rispetto al dollaro con conseguente vantaggio per le nostre esportazioni e aggravamento di costo per le importazioni. Sappiamo quanto questo rincaro del dollaro pesi sul costo del petrolio che importiamo. Si può tuttavia essere relativamente ottimisti circa il valore dell'euro al momento in cui entrerà in circolazione e sarà quindi la moneta "di tutti gli europei".

I criteri di convergenza sono stati individuati in quattro parametri molto aggregati, certo significativi nei riguardi della stabilità ma non sufficienti per individuare l'effettivo stato della finanza pubblica e dell'economia del paese. Il fatto è che non si è voluto ricorrere a parametri più complessi e disaggregati.

I parametri sono stabiliti nell'art. 121 del Trattato di Maastricht e definiti quantitativamente dai successivi regolamenti. Il loro livello è stato ottenuto calcolando la media dei valori dei tre paesi europei più stabili e sviluppati. Conseguentemente gli Stati che già si trovavano prossimi a questi valori medi non hanno dovuto adottare particolari misure correttive, mentre gli Stati che si trovavano lontani da detti valori hanno dovuto affrettarsi ad

intervenire con misure anche drastiche per cercare di presentarsi all'”esame di ammissione” in condizioni accettabili in relazione ai prescelti parametri.

L'Italia si è trovata in queste condizioni rispetto ai parametri relativi al bilancio ed all'indebitamento.

Ecco dunque i parametri da rispettare:

1. *Stabilità dei prezzi*. Essa è misurata in base all'Indice armonizzato dei prezzi al consumo ed intesa in senso relativo perché è tollerata un'inflazione massima del 3%. Questo livello è stato calcolato nella misura dell'1,5% superiore al livello dei tre Stati più virtuosi.

2. *Equilibrio della finanza pubblica*, individuato attraverso due parametri: il rapporto tra disavanzo del bilancio statale e Pil, che non deve superare il 3%, e il rapporto tra debito pubblico e Pil che non deve eccedere il 60% del Pil⁽³⁾.

3. *Tassi d'interesse a lungo termine*, che non devono superare di oltre due punti percentuali la media dei tre Stati aventi i tassi d'interesse meno elevati dell'Unione.

4. *La stabilità dei corsi*. La moneta nazionale non può essere svalutata durante il biennio precedente e deve rimanere entro il margine di fluttuazione del 2,25%.

Come accennato, l'Italia si trova particolarmente distante dai parametri di convergenza relativamente al disavanzo ed al debito pubblico. Come vedremo, è stata in grado di migliorare sufficientemente, tuttavia va ricordato che le condizioni di convergenza verranno verificate alla fine del 2001, al momento della sostituzione delle monete nazionali con l'euro.

I parametri di convergenza sono stati criticati sotto diversi aspetti.

Innanzitutto il duplice vincolo rigido del disavanzo entro il 3% e del debito pubblico entro il 60% del Pil è irragionevole perché questa relazione vale solo nel caso in cui il Pil cresca di un determinato ammontare. Dipende quindi dalle condizioni strutturali e congiunturali dell'economia del paese.

In secondo luogo, come si sa, la giustificazione del debito pubblico tiene conto della sua destinazione. È prevalente l'opinione che legittima il ricorso al debito pubblico per finanziare spese di investimento e, comunque, produttive, mentre la sua destinazione a spese pubbliche improduttive è censurata.

⁽³⁾ Il Consiglio Ue ha precisato, con apposito regolamento del 28 febbraio 2000, che questi termini sono definiti secondo il sistema europeo dei conti nazionali della Ce (SEC 95). Pertanto per disavanzo pubblico si intende l'indebitamento del settore “amministrazioni pubbliche”, che comprendono le amministrazioni centrali, le amministrazioni locali e gli enti di previdenza e assistenza sociale. Per debito pubblico si intende il valore nominale di tutte le passività del settore “amministrazioni pubbliche” in essere alla fine dell'anno.

In relazione all'equilibrio del bilancio pubblico, si può osservare che il criterio sintetico del solo riferimento al Pil instaura un rapporto generico e relativo. È generico perché non mette in relazione il disavanzo con i tipi di spesa pubblica finanziati attraverso l'indebitamento, benché la giustificazione del ricorso all'indebitamento si basi sugli effetti economici delle spese in tal modo finanziate: se produttive, di trasferimento o consuntive⁽⁴⁾. È un criterio relativo perché basta che vari il Pil, pure restando immutato l'ammontare del disavanzo (e del debito pubblico) per cambiare il rapporto.

Più in generale si può dire che il livello appropriato di indebitamento dipende dalla struttura dell'economia e dall'andamento congiunturale, onde fissare un limite uguale per tutti i Paesi è arbitrario. Sembra del resto che la scelta di questi parametri (disavanzo del bilancio non superiore al 3% e debito pubblico contenuto entro il 60% del Pil) risponda alle necessità della Germania e della rigorosa politica monetarista della Bundesbank che non teme gli effetti restrittivi sulla produzione e l'occupazione conseguenti alla politica di risanamento adottata (Majocchi A., 2000).

È comunque indubbio che i criteri di convergenza prescelti non tengono conto delle condizioni specifiche della struttura economica, non distinguono le spese produttive da quelle di funzionamento, né considerano la struttura del sistema tributario e la pressione fiscale. Conseguentemente lo sforzo finanziario dei paesi meno progrediti e più indebitati per conseguire la stabilità potrebbe pesare sull'occupazione e sulle imprese. Ovviamente la verifica di questa condizione non può essere affidata a dei parametri, perché richiede approfondimenti ben maggiori. L'osservazione serve però a dire che l'accertamento delle condizioni della finanza pubblica di ciascuno Stato membro resta un fatto interno ad esso.

Riserve sono state formulate anche nei riguardi della preferenza data alla politica per la stabilità di tipo monetaristico, che affida la crescita equilibrata dell'economia al controllo della base monetaria ed alla variazione dei saggi d'interesse (e quindi all'offerta di moneta ed al controllo del credito), lasciando che sia il mercato ad attenuare gli squilibri congiunturali. È vero che gli Stati membri possono condurre autonomamente la politica fiscale e stimolare la crescita della occupazione, però nei limiti posti dalla politica di risanamento e dal Patto di stabilità e crescita (Balassone F., Monacelli D., 2000).

Pure per la definizione del Prodotto interno lordo (Pil) ai prezzi di mercato correnti si fa riferimento al Sec 95.

⁽⁴⁾ Si deve invece rinunciare a stabilire se le spese sono effettuate secondo i canoni dell'efficienza ed economicità, la cui verifica è un fatto interno del governo.

3. Il Patto di stabilità e crescita

L'impegno a rispettare questi parametri è stato rafforzato dal "Patto di stabilità e crescita". Si tratta, precisamente, del Regolamento 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 rivolto a rafforzare la sorveglianza sui bilanci e il coordinamento delle politiche economiche, distinguendo i programmi di stabilità da quelli di convergenza.

Qualora si verificassero scostamenti dalle condizioni previste, per evitare disavanzi eccessivi il Consiglio rivolge allo Stato membro interessato una raccomandazione. Se dalla successiva sorveglianza risulta la persistenza degli eccessivi scostamenti, il Consiglio rinnova la sua raccomandazione, indica le misure necessarie per evitare l'eccessivo disavanzo e richiede un deposito senza interessi. Persistendo la situazione di inadempienza, il deposito verrà convertito in ammenda.

Queste procedure sono coerenti con le possibilità operative della Uem, ma evitano di riflettere sulle cause dell'inadempienza. Potrebbe essere che lo Stato membro si trovasse in difficoltà per debolezza del suo governo; od ancora che la politica economica per l'occupazione fosse di tipo keynesiano e quindi fiduciosa nel *deficit spending* per risolvere la disoccupazione congiunturale. In breve si può dire che lo sforzo di coordinamento presuppone che tutti gli Stati membri adottino una rigorosa politica economica per la stabilità; ciò che non accade facilmente e non risponde sempre agli interessi del Paese.

Non si può dimenticare che la situazione interna degli Stati europei è diversa per cui, legati alla Uem per la politica monetaria, devono avvalersi della politica fiscale, almeno nel limite consentito dai vincoli della Unione, per perseguire i propri obiettivi.

Questi vincoli, come sappiamo, sono dettati dalla priorità della stabilità rispetto agli altri obiettivi di politica economica, ma realizzabili contemporaneamente soltanto in determinate condizioni, e cioè se il Pil cresce ad un determinato tasso, se la pressione fiscale può essere variata, se le ripercussioni dell'andamento ciclico non determinano forti oscillazioni nel gettito (Balassone e Monacelli, 2000).

Del resto anche la politica monetaria non dà risposte costanti, dato che i tempi di reazione del mercato finanziario in risposta alla manovra monetaria variano in funzione della struttura e della congiuntura di ciascun paese.

Probabilmente la Commissione ed il Consiglio terranno presenti queste circostanze nell'applicare con tolleranza le sanzioni. L'Italia potrebbe beneficiarne.

In conclusione il Patto di stabilità e crescita ha contribuito ad indurre i Paesi membri a prendere le misure restrittive necessarie per ridurre il disavanzo di bilancio e il debito pubblico.

Secondo i parametri richiesti dalla Uem, una volta ammessi, alcuni governi hanno incontrato maggiore difficoltà nel mantenere la politica fiscale restrittiva. Gli interessi di parte hanno ripreso a premere, mentre le autorità preposte alla osservanza del Patto di stabilità sembrano esitanti ad applicare le sanzioni.

Nei paesi ove si è affermata la “cultura della stabilità” le misure restrittive vengono comprese ed accettate, ma nei paesi ove la debolezza del governo fatica a resistere alle pressioni di parte il “circuito virtuoso” tende ad incrinarsi. “In assenza di solide garanzie istituzionali, questo fragile equilibrio resta pericolosamente esposto alle vicende politiche, e improvvisi interessi elettorali facilitano il risveglio di sfrenate politiche fiscali sostenute da miopi interessi nazionali” (Rossi E., Borge M., 2000, p. 340).

La difficoltà non è prendere una decisione, ma rispettarla fedelmente.

4. Il risanamento della finanza pubblica italiana

Negli anni centrali dell’ultimo decennio l’Italia è riuscita a ridurre consistentemente il disavanzo del bilancio e a contenere l’aumento del debito pubblico. Essa pertanto è stata ammessa nella Uem, nonostante che in termini assoluti il debito pubblico abbia continuato a crescere ⁽⁵⁾ e in termini di percentuale del Pil l’Italia resti molto lontana dal 60%.

La riduzione del debito pubblico è stata ottenuta portando l’avanzo primario dall’1,6% nel 1990 al 4% nel 1995 ed al 6,7% nel 1997. Successivamente l’avanzo si è ridotto al 5% nel 1999. Probabilmente questo rallentamento è dovuto all’esaurirsi della discesa dei tassi di interesse che aveva permesso di ridurre la spesa per il servizio del debito pubblico. Attualmente il costo del servizio del prestito è stazionario in termini di tasso d’interesse passivo e in crescita in termini assoluti, dato che l’entità del debito pubblico continua ad aumentare.

⁽⁵⁾ Sino al 2000 l’ultimo posto era occupato del Belgio, ma ora il primato negativo è passato all’Italia. Secondo i più recenti dati, il rapporto debito pubblico/Pil è sceso in Belgio dal 115,1% nel 1999 al 110,6% nel 2000, mentre per l’Italia è sceso dal 115,1% nel 1999 al 112,1% nel 2000. Sembra difficile che l’Italia possa raggiungere nel 2002 il rapporto preventivato del 102,3%. Secondo il Dpef l’aumento del debito pubblico è stato pari al 1,1% del Pil nel 1999 e si prevede che sia dell’1,6% del Pil nel 2000.

È dunque necessario accrescere l'avanzo primario del bilancio pubblico attraverso tagli delle spese pubbliche ed aumento delle imposte. Entrambe sono misure impopolari, difficili da prendere da parte di governi di coalizione e in prossimità di elezioni parlamentari⁽⁶⁾.

Ma anche supponendo piena capacità di azione del governo che uscirà dalle prossime elezioni, occorre ammettere che la scelta è ristretta perché molte spese pubbliche sono rigide, mentre generale è la richiesta di ridurre la pressione fiscale. Né la lotta contro la frode fiscale riesce ad andare a fondo, nonostante le rituali dichiarazioni del ministro delle finanze. Solo una revisione generale, in senso riduttivo, del settore pubblico potrebbe dare risultati adeguati, ma non rapidi.

Considerando il trend di medio periodo non è ipotizzabile una crescita del Pil superiore al 3%. Tenendo conto dell'aumento delle spese per le pensioni e per l'assistenza sanitaria, dato l'invecchiamento della popolazione e la persistente denatalità, supponendo che l'inflazione sia nel medio periodo del 2,5% e che il tasso d'interesse medio sui titoli del debito pubblico sia del 5%, risulta che occorrerebbe una ventina d'anni per abbassare il debito pubblico al 60% del Pil.

In teoria si possono costruire modelli adatti a raggiungere più rapidamente questo obiettivo, ma in pratica sarebbe uno sforzo eccessivo perché sottrarrebbe entrate pubbliche indispensabili per perseguire gli altri obiettivi di politica economica e fronteggiare le spese correnti, per non dire quelle d'investimento.

D'altra parte la costruzione di un modello economico che soddisfi contemporaneamente l'obiettivo della stabilità (di cui si preoccupa la Bce) e quello dello sviluppo compatibile, non può basarsi solamente su un numero ristretto di variabili economiche. La realtà impone che si tenga conto anche di variabili socio-politiche. Per esemplificare, la riduzione della spesa per le pensioni sociali si ottiene, razionalmente, elevando l'età pensionabile e sopprimendo i privilegi a favore di varie categorie (i parlamentari in testa), ma questo suscita resistenze e pressioni nelle categorie danneggiate. In generale la riduzione delle spese pubbliche in Italia, comportando limitazioni e rinunce, presuppone l'esistenza di un governo stabile di legislatura, capace di resistere alle pressioni delle categorie sacrificate. Nella ipotesi della riduzione del

⁽⁶⁾ È opinione diffusa che i governi di coalizione siano inclini a largheggiare nelle spese, anche a costo di accrescere il debito pubblico. Questo si verifica quando si tratta di coalizioni non omogenee, ma si hanno anche coalizioni tra partiti che concordano sulla politica fiscale e non cedono alla tentazione della spesa facile, specie se hanno la prospettiva di durare tutta la legislatura. Ricerche empiriche hanno portato a ritenere che "il comportamento di coalizioni i cui membri abbiano comunanza di interessi fiscali è più simile a quello dei governi a partito unico che non a quelli delle coalizioni non omogenee" (C. Dalle Nogare, 2000, p. 118).

settore pubblico, va pure messa in conto la contrarietà dei dipendenti della pubblica amministrazione.

Dovrebbero bastare questi cenni per convenire che i parametri di convergenza che richiedono il contenimento del disavanzo entro il 3% del Pil e la riduzione del debito pubblico entro il 60% del Pil implicano impegno e conseguenze diverse a seconda della condizione della finanza pubblica di ciascun Paese membro. Grosso modo si può pensare che più è elevato l'indebitamento e meno favorevoli sono le condizioni del bilancio per ridurlo. In altri termini viene richiesto il maggior sforzo ai paesi che si trovano più lontani dal pareggio del bilancio, senza approfondire i motivi per cui si trovano in queste condizioni ed indagare le conseguenze anche negative implicite nel programma di risanamento.

Ci si chiede pertanto se sia stato saggio fissare gli stessi limiti di indebitamento per Paesi che si trovano in posizione diversa rispetto alla "sana finanza".

Una risposta indiretta si trova nell'ammissione che in determinate condizioni critiche alle autorità dell'Unione basta accertare l'impegno per la progressiva riduzione del disavanzo e del debito pubblico o l'eccezionalità della situazione⁽⁷⁾.

Trattato e Regolamento si attengono alla questione specifica del disavanzo e dell'entità del debito pubblico, ma per ciascuno Stato membro la giustificazione di tali situazioni non può prescindere dal principio della unità del bilancio e dal contemporaneo perseguimento degli altri obiettivi di politica economica. La valutazione dipende pertanto da giudizi di valore comparati. Segnatamente l'Italia si trova costretta a valutare la compatibilità del rientro del debito pubblico, e più in generale della politica per la stabilità, con gli obiettivi dello sviluppo e del riequilibrio regionale. Risultando prevalente lo stimolo allo sviluppo (compatibile) e una politica fiscale orientata a sostenere la produzione, ne deriva che la riduzione graduale del debito pubblico va temperata con la politica dello sviluppo (Da Empoli M., De Nicola C., 2000, pp. 410-28).

⁽⁷⁾ L'art. 104 del Trattato stabilisce che se il rapporto tra disavanzo pubblico e Pil supera il valore di riferimento la Commissione giustifica questa situazione se il disavanzo è andato diminuendo in modo tendenziale reale. Altro caso ammesso è quello di una situazione eccezionale e temporanea. Criteri simili sono indicati per il rapporto tra debito pubblico e Pil. La questione è ripresa e ribadita nel Regolamento n. 1467/97 sull'accelerazione e le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. L'art. 2 ammette il superamento del valore di riferimento del disavanzo pubblico "qualora sia determinato da un avvenimento inconsueto non soggetto al controllo dello Stato membro interessato, oppure sia determinato da una grave recessione economica". Un indice di tale eccezionalità è costituito dal declino annuo del Pil in termini reali pari almeno al 2%.

D'altra parte le previsioni per il futuro si basano sull'esperienza passata (il trend). Questo è logico, ma le previsioni possono essere alterate da un andamento congiunturale imprevisto od anche dall'irrigidimento di determinate spese pubbliche. (Questo modifica anche il valore del Pil, a cui si rapporta il disavanzo e il debito pubblico). Il piano di rientro dall'eccessivo indebitamento deve conseguentemente essere flessibile e contemperare l'obiettivo specifico della riduzione dell'indebitamento con gli obiettivi generali della stabilità e dello sviluppo.

5. La Bce e la politica monetaria

La banca centrale è il fulcro della politica monetaria. Infatti questa politica consiste negli interventi delle autorità monetarie sui mercati monetari e finanziari per conseguire determinati obiettivi di politica economica e principalmente quello della stabilità del potere di acquisto della moneta e dei prezzi. Poiché con la creazione dell'euro questa funzione è passata alla Bce, avviene che il fulcro della politica monetaria nei Paesi della Uem è passato dalle banche centrali nazionali alla Banca centrale europea.

Non si tratta di una completa desautorazione dei poteri delle banche centrali nazionali in materia di politica monetaria perché la Bce è governata dal *Sistema europeo delle Banche centrali* (Sebc), che è composto dalla Bce e dai governatori delle banche centrali dei Paesi della Ue. Compiti del Sebc sono (art. 105) la definizione e l'attuazione della politica monetaria della Comunità; lo svolgimento delle operazioni sui cambi (che influiscono sulla quotazione dell'euro rispetto alle altre valute); la gestione delle riserve ufficiali in valuta estera; il buon funzionamento dei sistemi di pagamento. Severe regole garantiscono l'indipendenza della Bce. In particolare l'art. 108 vieta al Sebc ed alla Bce di "sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni o dagli organi comunitari nonché dai governi degli Stati membri", i quali a loro volta si impegnano a rispettare l'autonomia della Bce⁽⁸⁾.

La politica monetaria è strumentale agli obiettivi finali della politica economica, che sono la stabilità dei prezzi, l'occupazione, la correzione degli squilibri regionali e delle fluttuazioni

⁽⁸⁾ L'indipendenza della Bce va coniugata con la riservatezza, perché le decisioni che prende il Sebc e la Bce non vengano diffuse anticipatamente. Pertanto ha fondamento la critica rivolta al presidente della Bce, l'olandese Win Duisenberg, che varie volte ha rilasciato dichiarazioni che hanno indotto reazioni speculative a danno della quotazione dell'euro. A questo riguardo "The Economist" ha scritto che Duisenberg "sembra ignorare la regola d'oro di un governatore della banca centrale: usare una discrezione eccezionale, preferire il silenzio, ma

cicliche. Questi obiettivi sono perseguibili attraverso diversi tipi di politica economica. Ne consegue che la politica monetaria deve combinarsi adeguatamente con le altre forme di politica economica.

Ne derivano rilevanti conseguenze:

a) L'autonomia della Bce e del Sebc non equivale ad isolamento perché va combinata con le forme più opportune di collaborazione con le autorità dei Paesi membri responsabili delle altre forme di politica economica, in particolare della politica fiscale.

b) Questa collaborazione può essere difficile se esistono divergenze di fondo circa la scelta, l'efficacia e la tempestività dei vari strumenti di politica economica. Può esserci anche concordanza circa gli obiettivi finali (prevalenza della stabilità o prevalenza dell'occupazione), ma dissenso circa i "mezzi" più idonei ed i tempi dell'azione, tenendo conto dei ritardi tra la decisione e gli effetti (*lags* interni ed esterni), rispettivamente delle misure monetarie e di quelle fiscali. In sostanza la preferenza per la stabilità è basata su una precisa concezione (neoclassica) del mercato: "La filosofia economica che sta alla base dell'obiettivo della stabilità dei prezzi è che quest'ultima contribuisce ad un'allocazione ottimale dei fattori produttivi, favorendo in tal modo un tasso di crescita economico sostenibile ed un elevato livello di occupazione." (Buti M., Sapir A., 1999, p. 79). L'allocazione ottimale dei fattori produttivi è una "verità di fede" che non si riscontra nella realtà, sia pure per il motivo che nell'economia reale la perfetta concorrenza è ristretta a determinati settori del mercato. Ciononostante è questa supposta allocazione ottimale che giustifica la politica della Bce.

c) Poiché compito della Bce è quello di perseguire la stabilità della moneta e dei prezzi⁽⁹⁾, i Paesi membri sono invitati ad adottare politiche fiscali e regionali compatibili con la politica monetaria della Bce. Comunque essi sono tenuti a ricercare il coordinamento con gli indirizzi della Comunità: "Gli Stati membri e la Comunità agiscono nel rispetto dei principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, favorendo l'efficace allocazione delle risorse" (art. 98). Questo significa che anche la Bce e il Sebc devono adottare misure di politica monetaria che non contrastino con la suddetta condizione di libero mercato. Vale pertanto più una politica di tipo monetaristico, di controllo della base monetaria e di decisioni ispirate al medio periodo, che interventi tipo *fine tuning*. La sorveglianza di questi

se è necessario parlare dire il meno possibile e il meno chiaramente possibile" ("The Euro. Zip it, Win", *The Economist*, 21 ottobre 2000, p. 105)

⁽⁹⁾ "L'obiettivo principale del Sebc è il mantenimento della stabilità dei prezzi", art. 105 del Trattato.

comportamenti è chiaramente definita dal Trattato. Stabilisce l'art. 99.3: "Al fine di garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche e una convergenza duratura dei risultati economici degli Stati membri, il Consiglio sorveglia l'evoluzione economica di ciascuno degli Stati membri e della Comunità, nonché la coerenza delle politiche economiche con gli indirizzi di massima" deliberati a maggioranza qualificata⁽¹⁰⁾ del Consiglio. Questi indirizzi sono, appunto, conformi al libero mercato e alla proibizione di qualsiasi intesa contraria.

Questa esaltazione del libero mercato è più di principio che di fatto perché sono ammesse e praticate forme di intervento non conformi alla libera e responsabile iniziativa privata. Inizialmente il Trattato della Cee del 1952 si ispirò al libero mercato perché l'obiettivo era la libera circolazione delle merci, dei servizi e fattori produttivi, ma successivamente, con l'allargamento della Comunità sino a 15 membri e sotto la pressione delle parti interessate, si sono imposti problemi economici e sociali (dalla disoccupazione agli squilibri regionali) che comportavano, per essere risolti, interventi pubblici e aiuti alle imprese non conformi alle regole del libero mercato⁽¹¹⁾.

Basti citare il Titolo XVII dedicato alla coesione economica e sociale che contempla la programmazione di interventi di tipo strutturale e congiunturale e, in base ai concetti di "sviluppo armonioso" e di "crescita sostenibile", collega i fatti produttivi con i procedimenti distributivi.

In questa situazione complessa e di compromesso tra gli effetti spontanei del libero mercato e molteplici forme di interventi correttivi ed integrativi, la posizione della Bce appare immacolata: ad essa spetta perseguire la stabilità e praticare una rigorosa politica monetaria; agli altri (istituzioni della Ue e Stati membri) è lasciato il compito di intervenire senza però alterare le funzioni della Bce.

⁽¹⁰⁾ La ponderazione è di 10 per Germania, Francia, Italia e Regno Unito e scende gradualmente sino a 2 per il Lussemburgo. La Germania vorrebbe rivedere questa ponderazione assumendo come parametro base la popolazione.

⁽¹¹⁾ Questo si riflette nella formulazione dei compiti della Ue: "La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 4, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo, 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 gli Stati membri".

Naturalmente la Bce comanda in casa propria e quindi può fare poco in relazione al deprezzamento dell'euro rispetto al dollaro.

Di questo deprezzamento sono state date diverse spiegazioni. Per esempio il differenziale di sviluppo tra l'economia americana e quella europea, le ripercussioni sul prezzo dei prodotti, soprattutto petroliferi, che sono quotati in \$, il fatto che le transazioni internazionali risentono della speculazione. È però importante capire che anche su questo punto conta negativamente la debolezza politica dell'Europa. "La debolezza dell'euro è determinata da una serie di fatti economici, che sono in relazione con l'assenza di una politica economica europea in grado di definire grandi progetti di sviluppo finalizzati al conseguimento di precisi obiettivi" (Sylos Labini S., 2000, p. 343).

6. Euro: una moneta per una Ue più forte ma non più ampia

Da alcuni anni è all'ordine del giorno l'ampliamento della Ue verso Stati del Centro Europa. Il documento base è l'*Agenda 2000* che espone il programma di azione adottato dalla Commissione europea nel luglio 1997 e accettato dal Consiglio europeo nel marzo 1999. Il documento ha per motto "una Unione più forte e più ampia". Secondo *Agenda 2000* questo ampliamento provocherà tensioni di adattamento e il processo sarà lungo e costoso, tuttavia ne deriverà un vantaggio economico globale netto. Vanno presi in esame anche i vantaggi politici, il miglioramento delle condizioni di vita e i benefici indiretti sul piano economico e finanziario (p. 139).

Il vantaggio economico starebbe nel realizzare un vastissimo mercato unico europeo. Ma è possibile realizzare una Unione più forte estendendola a Paesi nettamente inferiori in termini economici? L'integrazione non sarebbe reciproca, ma prevalentemente in forma di aiuti a beneficio dei nuovi partecipanti⁽¹²⁾.

La tab. I mostra questa diversità in base al Pil pro capite in standard di potere di acquisto e cioè di un identico volume di beni e servizi, indipendentemente dal prezzo necessario per acquistarli.

⁽¹²⁾ I sostenitori dell'ampliamento citano l'esempio della unificazione delle due Germanie, ma si tratta di un caso del tutto diverso. L'unificazione della Germania federale con la Repubblica democratica tedesca ha riguardato il ripristino di una unità che era stata spezzata dalla guerra. Le due parti di un popolo forte ed orgoglioso della propria cultura si sono riunite con il sacrificio finanziario della Repubblica federale, ma realizzando in pochi anni il grande mercato tedesco. L'economia tedesca si è estesa ed integrata e la capitale è ritornata a Berlino.

Tabella I
Pil pro capite 1997 degli Stati europei

	In % rispetto alla media Ue 15 = 100	Tasso di crescita del Pil nel 1997
Slovenia	68	+ 6,5
Repubblica Ceca	63	+ 1,0
Ungheria	47	+ 4,4
Slovacchia	47	+ 3,8
Polonia	40	+ 6,9
Estonia	37	+ 11,4
Romania	31	- 6,6
Lituania	30	+ 5,7
Lettonia	27	+ 6,5
Bulgaria	23	- 6,9

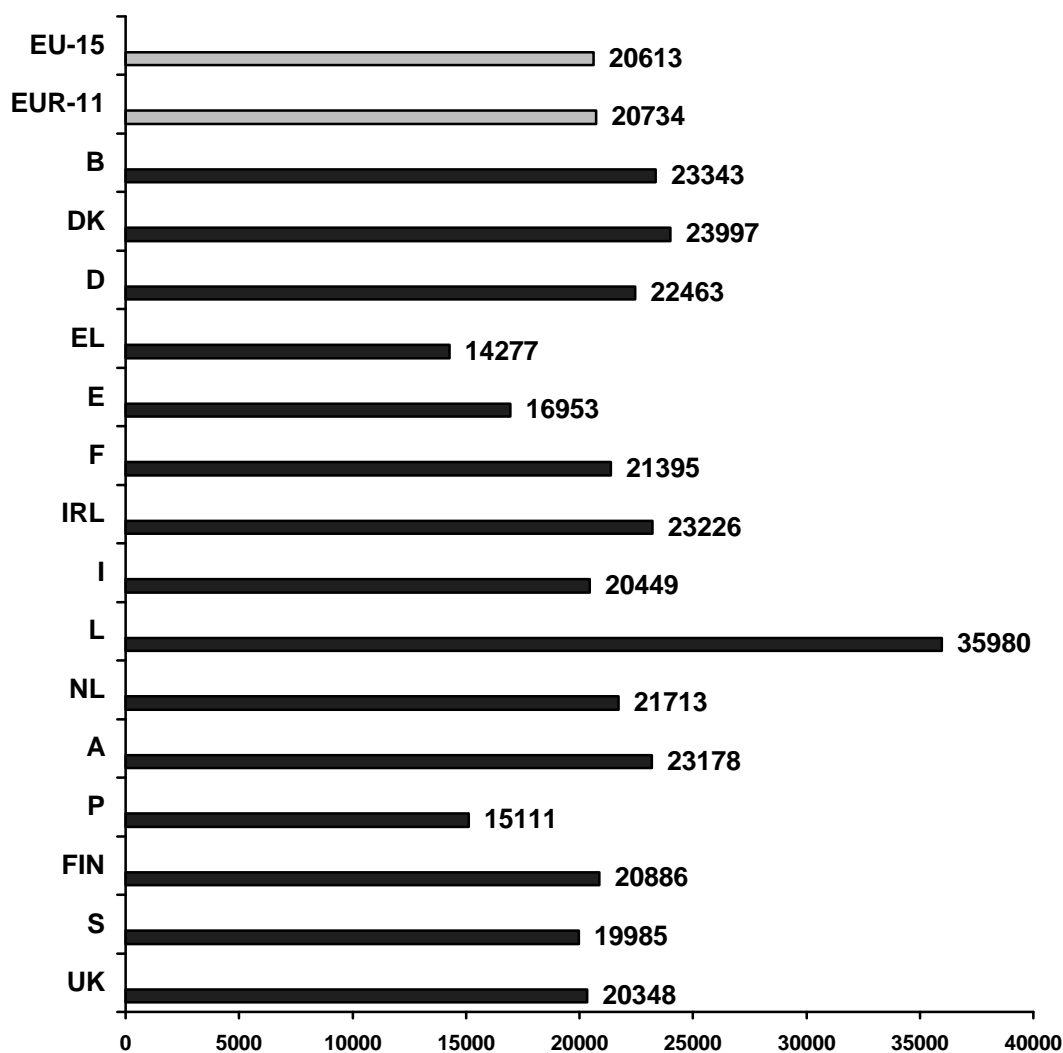
Fonte: Commissione europea, *L'Europa dei Quindici, Dati chiave*. Bruxelles, 2000

Solo la Slovenia e la Repubblica Ceca si trovano ad un livello relativamente accettabile, benché nettamente inferiore alla media degli Ue 15. In particolare la Slovenia registra un tasso di crescita promettente. Disastrosa è la posizione della Romania e della Bulgaria perché, oltre ad avere un Pil pro capite bassissimo (rispettivamente 31 e 23%) hanno un tasso di crescita negativo, per cui cresce il distacco.

Circa l'allargamento del mercato unico, le prospettive sono modeste in termini di interscambio, dato il basso livello di reddito.

Anche tra i Paesi della Ue esistono delle disparità, ma non eccessive. La figura 1 orienta in proposito.

Figura 1
Pil pro capite in standard di potere d'acquisto, 1999 (stime)



Fonte: Eurostat

Trascurando il Lussemburgo che gode di condizioni privilegiate, si vede che stanno sopra la media sette Stati del Centro Nord, stanno attorno alla media Italia, Svezia, Finlandia e Regno Unito, mentre restano sotto la media tre Stati del Sud, e cioè Spagna, Portogallo e Grecia. La Danimarca sta sopra la media del 16,4%, mentre la Grecia ne sta al disotto del 30,2%. Si tratta di un distacco notevole, conforme alla ricorrente superiorità del Nord rispetto al Sud, tuttavia non tale da impedire alla Grecia di partecipare alla Ue ed anche alla Uem.

In sostanza l'allargamento prospettato sarebbe per i Paesi dell'attuale Ue un affare economicamente dubbio, e comunque con frutti da maturare nel lungo periodo, per cui l'insistenza per questa gigantesca operazione è soprattutto una questione politica. E proprio perché politica, non sono prevedibili i tempi per realizzarla, certamente in modo graduale. In proposito bisogna riconoscere che la Commissione procede con circospezione. In seguito ad accurati studi per Paese, sono stati fissati i requisiti minimi per l'ammissione⁽¹³⁾.

Ma anche per l'Ue l'allargamento comporta riforme e adeguamenti. Non basta approvare generiche "carte" sui diritti dei cittadini, anche se la cittadinanza dell'Unione è un fatto significativo⁽¹⁴⁾. Soltanto l'accrescimento del potere di decisione (di legiferare) può permettere interventi capaci di realizzare la coesione economica e sociale e attenuare le distanze tra le regioni più sviluppate e quelle meno sviluppate della Ue.

La riforma delle istituzioni è già in ritardo e necessaria anche senza allargamento (Trupiano G., 2000). Il fatto che essa sia stata nell'agenda degli ultimi summit senza riuscire a prendere delle decisioni è prova degli interessi di parte e dei disparati orientamenti politici che si oppongono. Gli interessi nazionali continuano ad "inquinare" lo spirito comunitario. Il Consiglio opera faticosamente perché è costituito dai ministri pro tempore dei governi dei quindici Stati membri, competenti per materia (affari esteri, agricoltura, industria, finanze, trasporti, ecc.) (art. 203). Le decisioni sono prese in prevalenza a maggioranza qualificata (art. 205), ma in materia fiscale è richiesta l'unanimità (art. 93), inoltre, una volta approvate dal Consiglio, le direttive necessitano di una legge nazionale per essere recepite (solo i regolamenti sono direttamente applicabili in tutti gli Stati dell'Ue). Va anche ricordato che è la Commissione europea ad avere poteri di iniziativa, di esecuzione, di gestione e di controllo (art. 111). È essa che incarna l'interesse comunitario essendo composta da un collegio di 20 membri indipendenti. Tuttavia di fatto in essa hanno maggiore influenza gli Stati più forti con governi stabili. A questo si aggiungano le diversità tra le economie nazionali (si veda emblematicamente la ripartizione dei Fondi strutturali) e la "separazione" tra i 12 Stati che sono entrati nella Uem e i tre che ne sono restati fuori, per non diminuire la propria sovranità monetaria.

Si spiega in tal modo perché l'integrazione economica incontra ostacoli di natura politica, piuttosto che economica. Propriamente parlando la partecipazione alla Uem comporta un

⁽¹³⁾ I negoziati dei Paesi relativamente più avanzati dovrebbero concludersi entro il 2002 e l'adesione essere ratificata entro il 2004.

trasferimento di potere economico (quello monetario) che ha radici politiche (le vecchie monete portavano l'immagine del sovrano!). In questo senso le prerogative della Bce implicano una restrizione del potere politico degli Stati membri in materia monetaria.

Direttamente questo “potere monetario” della Bce e del Sebc riguarda la manovra dei saggi d'interesse e gli interventi sul mercato finanziario, ma sostanzialmente coinvolge gli strumenti essenziali della politica monetaria. E poiché gli Stati membri praticano tipi diversi di politica monetaria (e con intensità diversa date le diversità della politica fiscale), avviene che la posizione dei governatori delle banche centrali che si incontrano nel Sebc risenta delle posizioni nazionali⁽¹⁵⁾.

L'evoluzione delle Comunità europee è in corso e non è conclusa (cfr. P. Mallet, 1998). La Comunità economica europea (Cee), partita dall'Europa dei sei, ha accresciuto via, via le sue funzioni e il suo territorio (mercato), senza tuttavia mutare la caratteristica originale, di essere una Comunità tra Stati sovrani, che si uniscono per interesse economico. Ma mano a mano che la Comunità si è allargata ed ha accresciuto le sue funzioni, è divenuto evidente che il suo compito non poteva limitarsi a tutelare la libera circolazione delle merci, dei fattori della produzione e dei servizi. Il libero mercato non basta a garantire il processo di integrazione intrapreso⁽¹⁶⁾. Esso favorisce le imprese più efficienti ed è positivo in termini produttivi, non lo è in termini distributivi e tanto meno redistributivi del reddito nazionale tra le categorie non produttive e bisognose. Con il passare dalla Cee, alla Ue ed alla Uem, è scemata la possibilità per le autorità europee di prescindere dagli aspetti economici e sociali che non rientrano nelle regole del mercato concorrenziale. Di qui non soltanto interventi come il Fondo sociale europeo (artt. 146-148), ma anche l'impegno della Comunità di “realizzare il rafforzamento della coesione economica e sociale” (art. 158).

⁽¹⁴⁾ L'art. 17 identifica la cittadinanza dell'Unione, che comporta il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri ed inoltre vari diritti specifici, come il beneficio della sanità pubblica, dell'assistenza sociale e l'accesso alla occupazione.

⁽¹⁵⁾ Il Sebc deve confrontarsi con una situazione particolarmente complessa data l'eterogeneità dei mercati finanziari, diversi da paese a paese, che origina una diversa capacità di influenzare l'economia. D'altronde i meccanismi di trasmissione degli impulsi di politica monetaria sono funzionali alle caratteristiche del sistema finanziario (M. Di Pace (2000), *La politica economica dell'Unione europea*, Cedam, Padova, p. 108).

⁽¹⁶⁾ Il Trattato della Cee ha esaltato le virtù del libero mercato allargato a tutto il territorio della Comunità, ma non ha potuto sostenere che gli Stati membri si limitino ad essere “gendarmi” del libero mercato concorrenziale. Anche in termini semplicemente economici occorre ammettere che gli Stati europei non possono restare neutrali di fronte alle condizioni squilibrate congiunturali e strutturali dell'economia. E dunque sono tenuti ad intervenire con decisioni di politica economica congiunturale (anticiclica) e strutturale (squilibri regionali, carenza di infrastrutture, ecc.).

La necessità di coordinare le politiche economiche nazionali è divenuta imprescindibile. Ma dispongono le Autorità comunitarie degli strumenti idonei per realizzarla? Rispondere affermativamente sarebbe positivo perché è questa la condizione per fare sì che l'Uem sia capace di usare il suo potere monetario anche in funzione di una politica monetaria ispirata alla stabilità.

7. Il difficile coordinamento delle politiche economiche nazionali

In questo scritto non sono stati esaminati gli effetti microeconomici dell'introduzione dell'euro. L'introduzione della moneta unica comporterà dei costi alle imprese a causa della trasformazione di tutti i dati contabili in euro (sostituzione dei programmi dei computer, trasformazione delle poste di bilancio, ecc.), ma il vantaggio che arrecherà la trasparenza dei prezzi, l'annullamento dei costi delle commissioni bancarie e l'agevolazione degli scambi compenserà ampiamente lo sforzo iniziale.

È sul piano macroeconomico che il giudizio è incerto e condizionato all'evoluzione delle istituzioni comunitarie. Non si può negare che l'Uem “potrà comportare seri rischi. La previsione più attendibile è che l'economia di un paese aderente alla Uem potrà attraversare periodi lunghi di recessione o di surriscaldamento, avendo a disposizione solo pochi strumenti per affrontare la situazione.” (Bosi P., 2000, p. 451).

Per attenuare questi rischi è necessario almeno rafforzare il coordinamento delle politiche economiche nazionali. Il modello ispiratore non può essere che lo stato federale, ma questo modello attualmente è irrealizzabile dato che né il Parlamento europeo, né il Consiglio dei ministri detengono un vero potere legislativo. Solo nel caso della Uem, e più precisamente della Bce, si verifica un potere di imporre decisioni (come la variazione del tasso di sconto) senza l'adesione degli Stati membri. In sostanza non esiste ancora una Europa politica.

La conseguenza è la difficoltà delle autorità comunitarie di governare senza il concorso degli Stati membri. Probabilmente si deve a questa situazione ambigua l'insistenza su di un principio chiaro in teoria, ma oscuro in pratica, capace di circoscrivere i compiti della Ue. È il *principio di sussidiarietà*. (Protocollo sulla applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, dicembre 1992).

La sussidiarietà è rivolta a garantire che “nelle materie che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità agisce quando gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri” e possono “essere realizzati meglio a livello

comunitario” (art. 5). In termini politici la sussidiarietà affida le attività al governo più prossimo ai cittadini, tenuto conto del tipo e dell’estensione della prestazione. Si potrebbe pertanto evocare la teoria dei beni pubblici e dei bisogni di merito ad utilità mista. Ma nel caso della Ue conviene non indugiare sulla teoria perché occorre adottare scelte concrete. Queste possono essere fonte di equivoci e di giustificazioni pretestuose nel definire il livello di governo appropriato. Inoltre si tratta di un processo dinamico esposto agli orientamenti politici prevalenti nel momento, oltre che al mutare delle istituzioni politiche e amministrative degli Stati membri.

In relazione alle politiche economiche, essendo la Ue in cima alla gerarchia di governi, ma non “sovranazionale”, si pone il problema di fissare i criteri per stabilire quando è presente un interesse comunitario.

Amnesso che sia pacifica la identificazione delle azioni che sono unicamente di interesse comunitario, avviene che in materia di interventi economici aventi una “utilità mista”, a beneficio di diversi livelli di governo, l’applicazione del principio di sussidiarietà sia elastica e anche opinabile⁽¹⁷⁾. In questi casi avviene una diversificazione tra governo che opera e livelli di governo interessati. Si pensi, ad esempio, alla viabilità stradale: le strade classificate nazionali, provinciali o comunali sono percorse da veicoli con itinerari molto diversi (locali, regionali, nazionali, internazionali). Inoltre sono diversi i tipi di veicoli e le finalità del viaggio. Pertanto la stessa strada soddisfa utilità differenti. Stabilire a quale governo spetti la costruzione e/o la manutenzione delle strade è convenzionale. Per altro una soluzione consiste nell’affidare le strade pubbliche ad un solo livello di governo (o azienda pubblica), ripartendo però il concorso finanziario tra i diversi governi.

In relazione alla politica monetaria appare improprio applicare il principio di sussidiarietà, e tuttavia è chiaro che l’azione della Bce comporta la cooperazione dei governi nazionali. Le decisioni della Bce rappresentano l’accentramento, mentre la cooperazione delle banche centrali nazionali e dei ministeri del tesoro corrisponde al decentramento. Il problema sta nell’ottenere l’adesione, dato che non è possibile fissare d’imperio le modalità di cooperazione. La corrispondenza delle misure di politica monetaria dovrebbe essere agevolata dal doppio ruolo che rivestono i governatori delle banche centrali: di membri “comunitari” del Sebce e di responsabili della banca centrale nel loro Paese.

⁽¹⁷⁾ Il Trattato di Amsterdam chiarisce che la sussidiarietà è un concetto dinamico che consente di variare il livello al quale è più opportuno agire in funzione delle circostanze. Conseguentemente la sussidiarietà può ridursi a un *passepartout* usato per aprire molte porte.

Quanto ora detto vorrebbe orientare sul modo di realizzare la cooperazione degli Stati membri in materia di politiche economiche comunitarie, in attesa di una riforma istituzionale che, passando anche le decisioni del Consiglio in materia fiscale a maggioranza qualificata, permetta di svolgere una vera politica fiscale comunitaria. In tal modo la politica monetaria della Uem si integrerebbe in maniera coordinata con la politica fiscale dei paesi membri (ciò che è estremamente difficile attualmente a causa delle decisioni alla unanimità).

Questo scritto non intende pervenire a conclusioni propositive. Pertanto, per concludere bastino le seguenti considerazioni:

a) Il Trattato e la struttura istituzionale della Ue non forniscono una soluzione adeguata ad attribuire alla Ue il potere di scelta e decisione delle politiche economiche, tuttavia la moneta unica e i poteri attribuiti alla Bce e al Sebc agevolano la ricerca di una soluzione.

b) Dato l'impegno degli Stati membri di aderire agli indirizzi di politica economica, c'è solo da sperare che cresca lo spirito comunitario necessario per indurre i Paesi membri ad una partecipazione costante e coerente alle scelte della Commissione e del Consiglio. Il Trattato di Maastricht stabilisce che "gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio" (art. 103). In effetti ciascuno Stato membro ricorre alle politiche economiche (monetaria, fiscale, dei redditi) secondo i propri orientamenti economici e le proprie necessità di intervento. La stabilità può non essere l'obiettivo prioritario quando urgono disoccupazione, ristagno economico e squilibri regionali. In tali circostanze rispunta l'ambivalenza della Comunità europea: deliberare come se il mercato interno fosse pienamente concorrenziale e producesse l'equilibrio economico generale, ma prendere decisioni specifiche per attenuare gli squilibri nel campo dell'agricoltura, dell'ambiente, delle regioni, del lavoro e così via.

c) Va tenuto presente il limite finanziario, e cioè il fatto che la Ue non solo ha un potere normativo molto limitato, ma nemmeno dispone di un potere fiscale adeguato. Le sue entrate servono più che altro per il sostegno dell'agricoltura e per i fondi strutturali.

Pertanto non vale per l'Ue il detto che comanda colui che tiene i cordoni della borsa. Comunque nella misura del possibile sono raccomandabili i cofinanziamenti dei programmi secondo criteri affini a quelli che ispirano la ripartizione dei fondi strutturali.

d) Questo conferma l'urgenza di una riforma istituzionale che potenzi l'azione della Commissione e rinnovi la struttura del Consiglio. Per altro in materia di politiche economiche resterà sempre la possibilità di divergenze tra politiche economiche rivolte alla stabilità ed alla limitazione degli interventi pubblici e politiche economiche di tipo keynesiano e

postkeynesiano che badando al periodo breve e considerando insufficiente la flessibilità automatica confidano nell'efficacia degli interventi discrezionali.

Tuttavia, conferendo al Consiglio Ue un potere politico e la generalizzazione delle decisioni a maggioranza qualificata, si eviteranno le discordanze e insufficienze che possono verificarsi attualmente tra politiche economiche degli Stati membri e scelte comunitarie (in particolare in materia di politica monetaria condotta dalla Bce).

BIBLIOGRAFIA

- Balassone F., Monacelli D. (2000), “Emu Fiscal Rules: Is there a Gap?”, *Politica fiscale, flessibilità e crescita*, Siep, Università di Pavia, pp. 381-406.
- Bosi P. (2000), “La politica fiscale dell’Unione economica e monetaria”, *Corso di scienza delle finanze*, 2^a ediz., Il Mulino, Bologna, pp. 441-51.
- Buti M., Sapir A. (1999), *La politica economica dell’Unione economica e monetaria*, Il Mulino, Bologna.
- Commissione europea (1997), *Agenda 2000*, Bruxelles.
- Da Empoli D., De Nicola C. (2000), “The Reduction of the Italian Public Debt: Problems and Opportunities”, *Politica fiscale, flessibilità e crescita*, Siep, Università di Pavia, pp. 408-28.
- Dalle Nogare C. (2000), “Le politiche fiscali dei governi di coalizione: meglio non fare di tuttata un’erba un fascio”, *Istituzioni politiche e finanza pubblica*, a cura di V. Dardani e G. Sobbrino, Angeli, Milano, pp. 83-120.
- Di Pace M. (2000), *La politica economica dell’Unione europea*, Cedam, Padova.
- The Economist, “The Euro. Zip it, Win”, 21 ottobre 2000, p. 105.
- Maillet P. (1998), “L’Euro: De l’Europe économique à l’Europe politique”, *The European Union Review*, n. 3, pp. 7-33.
- Majocchi A. (2000), “Le scelte di Maastricht e il futuro dell’Uem”, *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2000*, a cura di L. Bernardi, Il Mulino, Bologna, pp. 43-69.
- Rossi E., Sorge M. (2000), “Will Growth and Stability Pact Actually Work? A Critical Look at its Underlying Rationale and Inconsistencies”, *Rivista italiana degli economisti*, n. 2, pp. 323-45.
- Sylos Labini S. (2000), “Il cambio dollaro/euro, il prezzo del petrolio e la Banca Centrale Europea”, *Moneta e credito*, n. 211, pp. 343-57.
- Trupiano G. (2000), “Progetti di riforma per l’Europa”, *Credito popolare*, n. 3, pp. 483-502.

SULLE IMPLICAZIONI TERRITORIALI DELL'UNIONE MONETARIA EUROPEA

di *Aurelio Bruzzo*

1. Introduzione: obiettivo e contenuto del lavoro

Sembra del tutto condivisibile la constatazione secondo cui il dibattito sulle conseguenze economiche derivanti dal completamento dell'Unione economica e monetaria europea (Uem) tenda a concentrarsi sulle implicazioni, di tipo ovviamente monetario e finanziario, emergenti a livello nazionale, mentre molto più limitata è l'attenzione prestata ai risvolti di tipo reale, più vicini a quelli di natura territoriale.

Tale constatazione assume un rilievo ancora maggiore se si considera che tuttora nell'Unione europea (Ue) non si riscontrano alcuni dei presupposti considerati come necessari dalla stessa teoria delle aree valutarie per rendere conveniente per gli Stati membri la rinuncia alla moneta nazionale per adottarne una unica.

Dato l'avvicinarsi della scadenza temporale fissata per la sostituzione delle monete nazionali da parte dell'Euro, almeno all'interno dei 12 Stati ormai aderenti all'Uem, nonché in considerazione del molto probabile aggravamento del problema degli squilibri socio-economici, in conseguenza del previsto allargamento della Ue ad alcuni Paesi dell'Europa centro-orientale, pare opportuno prendere in esame le presumibili implicazioni sul piano territoriale connesse appunto all'integrazione monetaria.

Tale analisi verrà di seguito condotta, articolandola in tre parti tra loro strettamente legate:

a) nella prima si illustreranno, almeno sommariamente, i principali vantaggi e svantaggi attesi dall'Uem, così come indicati dalla teoria economica prevalente, cercando di evidenziare quelli che implicano i maggiori risvolti dal punto di vista territoriale;

b) nella seconda parte, invece, verranno esposti gli effetti potenzialmente prodotti dall'Uem sulla coesione economica e sociale tra gli Stati membri della Ue, facendo riferimento ad un recente studio pubblicato dalla Commissione della Comunità europea, in cui viene effettuata una rassegna dei numerosi contributi rinvenibili in ambito internazionale su tale materia;

c) ed infine nella terza parte si cercherà di approfondire alcuni aspetti della poco esplorata relazione – come si è accennato – esistente tra l'Euro e il territorio, prendendo spunto in questo caso da alcuni studi, anch'essi recentemente condotti in Italia, nei quali ci si è soffermati in particolari sugli aspetti reali derivanti dall'unificazione monetaria.

Il presente lavoro si concluderà ovviamente con un paragrafo finale in cui verranno sottolineate le principali impressioni che si sono ricavate da una simile ricostruzione, con la quale non si intende certamente fornire un contributo originale all'avanzamento dell'elaborazione concettuale sull'argomento, bensì più semplicemente costituire un'occasione di riflessione – il più possibile organica – in una fase senza dubbio molto importante, se non addirittura decisiva per la futura evoluzione istituzionale della Ue.

2. Le implicazioni territoriali dell'Uem secondo le varie impostazioni teoriche

2.1 Vantaggi e svantaggi dell'Uem secondo la teoria economica prevalente¹

Secondo la teoria delle aree valutarie elaborata da Mundell all'inizio degli anni '60, se due o più Paesi fanno registrare fra loro scambi commerciali molto intensi e i loro fattori produttivi (lavoro e capitale) si possono muovere liberamente da un Paese all'altro, allora è opportuno che essi dispongano della stessa moneta. Ma quali sono gli effettivi vantaggi derivanti a questa prospettiva ?

Il maggiore è costituito dal fatto che, venendo meno i costi di conversione da una moneta all'altra, si riduce l'incertezza del cambio e, di conseguenza, si rendono più facili le transazioni commerciali, permettendo il pieno dispiegarsi degli aumenti di benessere connessi con la libertà dei commerci.

Su questo primo punto, però, la teoria economica sembra lasciare irrisolta una questione: se alcuni Paesi scambiano intensamente fra loro, ma la mobilità dei fattori di produzione al loro interno è scarsa, l'eventuale Unione monetaria potrebbe essa stessa promuovere – inducendo o, addirittura, forzando – la necessaria mobilità ? In altre parole, è cioè possibile trasformare la perfetta mobilità dei fattori da preconditione a conseguenza dell'Unione monetaria ? Su questo la teoria economica non fornisce risposte univoche, per cui la questione potrebbe essere risolta solo in via sperimentale, ma senza nessuna garanzia che l'esperimento avviato possa essere generalizzato ad altri paesi e ad altre circostanze storiche². Questo sembra proprio il caso dell'Uem che è stata lanciata senza che al suo interno vi fosse una mobilità del lavoro comparabile, ad esempio, a quella esistente negli Usa.

¹ Per un'esauriente illustrazione si rinvia a Jossa (1999), nonché alla vastissima bibliografia citata in questo saggio.

² In merito si veda anche Galimberti (2000).

Altri vantaggi derivanti da una moneta unica sono più specifici a determinati Paesi, come quelli dotati di una scarsa credibilità circa la loro gestione finanziaria, i quali – per “rifarsi una verginità” ed attrarre insediamenti produttivi – possono decidere di affidare ad un’ autorità sovranazionale la gestione della propria moneta, proprio al fine di recuperare la credibilità di cui hanno bisogno.

Se questi sono i principali vantaggi della moneta unica, quali sono gli svantaggi ? Il più ovvio è quello di non disporre più di una politica monetaria autonoma, sia all’ interno del sistema economico nazionale (gestione della liquidità e/o dei tassi di interesse) che nei rapporti internazionali (gestione del cambio). Pertanto, per i Paesi aderenti ad una Unione monetaria che devono rinunciare alla manovra del cambio, ciò significa fra l’ altro rinunciare ai possibili benefici – in termini di prodotto e di posti di lavoro – derivanti, quali effetti reali, da una variazione di una variabile nominale, cioè dalla svalutazione della moneta nei confronti di quella di altri Paesi concorrenti sui mercati internazionali.

Ci si può chiedere però quanto reali e, soprattutto, quanto permanenti siano questi benefici. Infatti, si può presumere che gli aggiustamenti monetari tendano a produrre effetti solo effimeri o, peggio ancora, di costituire un alibi per rimandare gli aggiustamenti reali che si dimostrerebbero più efficaci al fine di recuperare margini di competitività. Grazie a questo tipo di aggiustamenti, cioè investendo in istruzione e ricerca scientifica, evitando livelli eccessivi di domanda causati da deficit pubblici, nonché adottando assetti istituzionali tali da evitare spirali prezzi-salari, secondo un’ altra impostazione teorica sarebbe possibile ottenere gli stessi benefici per i quali quella più tradizionale propone di ricorrere agli aggiustamenti monetari.

A tali questioni, però, la scienza economica tradizionale non fornisce risposte univoche, per cui l’ adozione o meno di un’ unica moneta rappresenta una soluzione i cui esiti tuttora non sono del tutto definiti, lasciando aperte prospettive meritevoli di approfondimenti anche alla luce di teorie più recenti. In particolare, si tratta di verificare il grado di applicabilità degli assunti teorici generali ai casi presentati dalla realtà concreta, tra cui la forte disomogeneità territoriale riscontrabile all’ interno della Ue ed anche dei suoi singoli Stati membri.

2.2 Un approfondimento di carattere sistematico

Una delle preoccupazioni che può essere espressa nei confronti dell'istituzione dell'Uem è che tale unione possa determinare o aggravare gli squilibri economici esistenti tra le diverse regioni per i quali si possono distinguere due distinti aspetti³:

- a) il primo riguarda gli effetti dell'Uem sull'equilibrio fra gli Stati membri. Poiché l'unione monetaria rende i sistemi economici nazionali simili a delle regioni di un'area economica nazionale, ci si può chiedere se gli attuali problemi regionali non possano riproporsi su una nuova scala territoriale, con il rischio che interi Paesi divengano regioni prospere o svantaggiate dell'Ue;
- b) il secondo aspetto del problema degli squilibri regionali riguarda l'effetto che l'Uem può avere sulle regioni già attualmente svantaggiate, cioè la possibilità che tale unione renda più facile o più difficile recuperare il loro ritardo di sviluppo.

2.2.1 Relativamente agli squilibri fra Stati membri, va innanzi tutto ribadito che essi possono essere dovuti ad un'ampia varietà di fattori, tra i quali vanno inclusi i seguenti: i differenziali inflazionistici; gli *shocks* esogeni di tipo asimmetrico, cioè quelli che coinvolgono un sistema economico più di un altro; i differenziali nei tassi di crescita della produttività, se essi alterano la competitività relativa di alcune aree rispetto ad altre; i tassi di variazione della popolazione e i movimenti migratori, i quali influenzano il potenziale endogeno di crescita socio-economica ed il ritmo al quale devono essere creati nuovi posti di lavoro per evitare il formarsi o l'aumento della disoccupazione.

Poiché una delle condizioni che gli Stati membri dell'Uem devono preliminarmente rispettare per potervi aderire è quella di una sostanziale convergenza dei loro tassi di inflazione, quella che è ritenuta la causa più probabile degli squilibri tende a perdere di rilevanza in quanto tale⁴, spostando l'ottica sulla corrispondenza tra la variazione delle retribuzioni e quella del livello di produttività a fini della capacità concorrenziale di ciascuno degli Stati. Sebbene la moneta unica sia destinata a rendere più immediato il confronto tra i livelli salariali esistenti nei vari Paesi, si può presumere che la tendenza verso l'equiparazione dei redditi non possa ricevere dall'Uem un influsso molto più forte di quello che può già venire dal Mercato unico, essendo fra l'altro essa un fenomeno tendenzialmente di lungo

³ Da McCrone (1996). Per una ripresa meno ottimistica di tali argomentazioni si veda invece Sartori (1996).

periodo. Nel frattempo, se si verificherà una graduale convergenza dei livelli salariali, indotta dall'intervento delle organizzazioni sindacali, sembra ragionevole presumere che ciò avverrà sulla base di un aumento dei livelli di produttività rilevati nei Paesi meno sviluppati, così da avvicinarli a quelli dei Paesi più avanzati.

Per quanto concerne la presenza di differenziali fra i tassi di crescita della produttività e della forza lavoro propri dei diversi Paesi, va rilevato che una delle conseguenze dell'integrazione economica, e in particolare dell'Uem, è che il clima macro-economico sia destinato a divenire progressivamente più simile in tutti gli Stati membri.

Pertanto, il mercato interno a cui le imprese fanno ormai riferimento per assumere le loro decisioni, a prescindere dalla loro localizzazione, tenderà ad essere sempre più il mercato europeo nel suo complesso, piuttosto che quello dei singoli Stati nazionali. Vi è allora il pericolo potenziale che – se tale clima dipenderà più dalle politiche comunitarie che da quelle nazionali – esso risulti più consono ad alcuni Paesi e ad alcune parti di tali Paesi, piuttosto che ad altri o a tutti i vari Paesi in modo uniforme. In assenza di una politica comunitaria, territorialmente differenziata e condotta ad una scala tale da costituire una possibile risposta a simili problemi⁵, è necessario allora che all'interno della Ue venga conservata una sufficiente flessibilità del costo del lavoro per unità di prodotto tra i diversi Paesi, così da permettere a ciascuno di essi di influire sulla propria competitività e sul proprio potenziale di crescita.

In seguito all'istituzione dell'Uem non è più possibile scaricare sul tasso di cambio buona parte delle tensioni derivanti da *shocks* esogeni di tipo asimmetrico e di notevole entità. Pertanto, è di cruciale importanza che gli Stati membri mantengano un controllo sulle loro politiche fiscali tale da consentire una sufficiente flessibilità nel ricorso ai trasferimenti a favore dell'area investita da tali fenomeni, in funzione di stabilizzatori automatici. In altre parole, in assenza di una politica fiscale condotta dalla Comunità e finalizzata al controllo macro-economico dell'economia a scala europea ed in presenza invece di una politica strutturale di dimensioni consistentemente inferiori rispetto a quelle di solito rivestite dal bilancio pubblico negli Stati membri, è essenziale che questi ultimi continuino ad espletare tale funzione, però con maggiore flessibilità e tempestività rispetto al passato, in modo che la loro politica fiscale risulti, nel contempo, compatibile anche con gli obiettivi e i vincoli posti dal Patto di stabilità e crescita.

⁴ D'altro canto, sulla base delle loro osservazioni Buti e Sapir (1998) giungono alla constatazione che “i differenziali di inflazione nella Uem sono coerenti con una valuta unica” (pp. 304 – 305).

2.2.2 Spesso si presume che l'istituzione dell'Uem possa rappresentare una minaccia per le regioni svantaggiate dell'Ue e che – dato il loro grado di relativa debolezza – la loro posizione debba peggiorare rispetto all'attuale in seguito alla maggiore integrazione. Tuttavia, anche per queste regioni l'Uem reca potenziali benefici e il risultato netto delle due tendenze è difficilmente prevedibile.

Le regioni europee attualmente svantaggiate soffrono per gli effetti dell'unione monetaria nel caso in cui si trovino a far parte di un Paese che non è riuscito a raggiungere un'adeguata convergenza e che, per tale motivo, si trova ad attraversare un periodo di prolungata stagnazione. Le conseguenze di una simile situazione possono allora ricadere in misura sproporzionata e/o insopportabile sulla singola regione, perché le regioni svantaggiate sono proprio quelle che fanno registrare i risultati peggiori quando il tasso nazionale di crescita è basso. Per questo tipo di difficoltà la soluzione in genere prospettata può derivare solo dal raggiungimento di un'adeguata convergenza prima dell'adesione all'Uem⁶.

L'integrazione del mercato dei capitali, ponendo fine ai rischi di cambio, può invece risultare particolarmente favorevole per le regioni europee più svantaggiate perché dovrebbe favorire un aumento dei flussi di capitale dagli altri Paesi⁷. In una tale situazione le aree in cui i costi di produzione sono particolarmente bassi, in seguito soprattutto alla abbondante disponibilità di forza lavoro a basso costo, potrebbero attrarre un consistente flusso di investimenti. L'aumento del flusso di capitali dalle regioni europee più ricche verso quelle più povere, reso possibile dall'Uem, si può realizzare però solo se nelle regioni più povere i costi rimarranno tali da renderle competitive, non crescendo più rapidamente della loro produttività, in modo da garantire adeguati livelli di rendimento ai nuovi investimenti.

L'adesione all'Uem ha effetti sulle singole regioni anche nella misura in cui essa rafforza la tendenza, già avviata con l'istituzione del Mercato unico europeo (Mue), a razionalizzare la

⁵ E' chiaro che l'attuale politica strutturale condotta dalla Comunità europea con finalità di riequilibrio non dispone delle risorse finanziarie sufficienti per svolgere un simile ruolo.

⁶ Al margine si osserva che in questo caso che non è certamente estremo, l'unione monetaria si rivelerebbe in effetti incompatibile con gli squilibri regionali, i quali vanno allora preventivamente o prioritariamente risolti.

⁷ Tale ipotesi è contestata da Murolo (1996), il quale - valutando gli effetti derivanti dalla costruzione di un'area valutaria comune sull'allocazione delle risorse finanziarie nell'ambito di sistemi creditizi di tipo dualistico o, comunque, non uniformi - sostiene invece che se si tengono presenti la strutturale segmentazione e lo scarso livello di informazione che caratterizzano i mercati finanziari delle aree meno sviluppate, la politica monetaria si riflette in modo non neutrale sulle diverse economie regionali, influenzando cioè sull'esito finale del processo di allocazione territoriale dei capitali.

produzione. Il timore che ciò possa portare ad una maggiore concentrazione della produzione in grandi unità produttive prevalentemente localizzate nelle zone centrali dell'Ue, non va però sottovalutato, tanto che da parte della Comunità si è stabilito sia nella seconda metà degli anni '80 ed anche all'inizio del decennio successivo di aumentare le risorse comunitarie destinate ai Fondi strutturali.

La possibilità che si verifichino effetti sfavorevoli alle regioni più povere dipende principalmente dal fatto che la concentrazione delle attività economiche potrebbe aumentare e ciò proprio per l'aumento della concorrenza indotto dal Mue. Una maggiore concorrenza, infatti, porta a razionalizzare e concentrare la produzione in unità più specializzate e più efficienti che possono godere delle economie di scala. L'aumento di produttività così ottenuto permette di liberare risorse che possono essere reimpiegate in altre attività produttive, dando così luogo ad un processo cumulativo. Questo poi potrebbe essere accentuato dall'ipotesi – palesemente non infondata – secondo cui le regioni più povere e periferiche dispongono ai unità produttive più piccole e deboli di quelle localizzate nelle aree centrali dell'Ue.

D'altro canto, però, in un mercato di grandi dimensioni fattori non economici, quali la stabilità politica, il quadro legislativo favorevole, l'assenza di corruzione e di criminalità, nonché il contesto ambientale possono risultare determinanti, ai fini dell'attrazione degli investimenti diretti dall'esterno, almeno quanto piccole differenze nei costi di produzione.

In ultima analisi, allora, la crescita economica e la prosperità di una regione continuano a dipendere dalla capacità di offrire condizioni localizzative che nel complesso permettano ad un'impresa di risultare concorrenziale rispetto a quelle rivali, ubicate in altre parti del territorio europeo. E' quindi molto difficile, se non addirittura impossibile prevedere se l'istituzione dell'Uem ridurrà o accentuerà gli squilibri regionali: ciò dipenderà fondamentalmente dall'esito del confronto fra le tendenze alla concentrazione e gli eventuali vantaggi derivanti invece dalle maggiori opportunità di mercato, connesse anche alla contiguità fisica, nonché dal più facile accesso ai capitali finanziari.

In ogni caso, però, appare certamente necessaria la continuazione di una forte politica di riequilibrio regionale condotta dalla Comunità a livello europeo, anche perché se il processo di integrazione può costituire uno dei fattori di cambiamento dell'attuale divario fra regioni ricche e regioni povere, i problemi relativi agli squilibri non sono separabili da quelli della crescita e della trasformazione dei sistemi economici più in generale.

2.3 La posizione ufficiale della Comunità europea

La posizione ufficiale della Ce in merito alla questione qui in discussione può essere indirettamente colta dall'analisi effettuata da Buti e Sapir (1998)⁸, i quali – dopo aver ribadito l'assunto secondo il quale l'Uem migliorerà il funzionamento del Mercato unico ed offrirà il contesto istituzionale necessario perché la Ue diventi un'area completamente integrata – cercano appunto di verificare fino a che punto l'Uem possa innescare le forze che porteranno ad una maggiore concentrazione e specializzazione o, in altre parole, fino a che punto le differenze regionali potrebbero aumentare o diminuire.

Essi innanzi tutto cercano di contestare la tesi sostenuta da Krugman e Venables secondo la quale, a causa di una stretta interazione fra rendimenti crescenti e costi di trasporto non nulli ed in assenza di barriere al commercio, da parte delle imprese ci sarà una tendenza a concentrare la produzione vicino al suo maggior mercato di sbocco, anche se parte della domanda è altrove, dando luogo ad una struttura economica di tipo “centro-periferia”. A questo scopo essi ricorrono ad una verifica empirica (condotta dallo stesso Sapir) sugli effetti del Mercato unico sulla struttura del commercio e della produzione della Ue, giungendo ad una prima conclusione, a sua volta ripresa da uno studio della Commissione europea, secondo la quale l'evidenza empirica suggerisce che il Mercato unico avrebbe contribuito alla convergenza fra le regioni all'interno della Ue.

In secondo luogo, Buti e Sapir puntano a mostrare che le preoccupazioni circa il possibile arresto del processo di avvicinamento dei Paesi ancora in ritardo di sviluppo a quelli con le migliori *performances* a causa della loro partecipazione all'Uem, non sono fondate e che invece l'Uem tenderà a favorire il formarsi delle condizioni necessarie per colmare il ritardo di sviluppo; a tale scopo adducono il classico assunto secondo cui l'effetto più importante di una moneta unica è il migliore funzionamento del mercato unico, tramite la riduzione dei costi di transazione al libero movimento di beni, persone, servizi e capitali⁹, senza neppure

⁸ Il sottotitolo del loro libro, nella versione originaria, è infatti: *A Study by the European Commission Services*.

⁹ “La funzione più importante della moneta è facilitare le transazioni evitando gli inconvenienti del baratto. Per le transazioni fra differenti aree monetarie si verificano dei costi per almeno uno dei partner, quello le cui transazioni sono effettuate in valuta straniera, nel negoziare la valuta straniera, nel confrontare i prezzi e nel gestire il rischio di cambio. In altre parole, la semplice esistenza di più monete implica almeno costi di transazione addizionali in senso stretto...., costi d'informazione, costi di gestione di portafoglio che include più valute..... e costi per proteggersi dal rischio di cambio. Come già rilevato in *Un mercato, una moneta* (Commissione europea, 1990), nella misura in cui questi vari costi di transazione fra aree valutarie prima differenti cessano di esistere all'interno dell'area monetaria unica,

giungere a precisare che di tale riduzione dovrebbero risentire maggiormente quei Paesi che in precedenza erano costretti ad effettuare le transazioni in valuta straniera e che di solito sono proprio quelli meno forti.

Ciò avviene però a spese della perdita del tasso nominale di cambio come strumento di politica economica, la cui importanza sarebbe spesso esagerata, giacché alcune argomentazioni addotte da tali studiosi suggeriscono che il processo di eliminazione del ritardo possa richiedere un aggiustamento del tasso di cambio reale e non tanto di quello nominale. Più precisamente, Buti e Sapir sostengono che “..variazioni dei tassi di cambio reale fra le varie regioni all’interno di un paese effettivamente hanno luogo, anche se non attraverso un tasso di cambio nominale, ma tramite i prezzi dei beni non commerciabili e dei fattori immobili di produzione. L’unione monetaria, perciò, consente l’aggiustamento dei prezzi relativi con tassi regionali d’inflazione diversi senza causare un tasso d’inflazione complessivamente più elevato nell’intera area monetaria, come ha mostrato la riunificazione tedesca” (pp. 322-323).

Essi giungono pertanto alla conclusione secondo la quale la recente letteratura teorica ed i risultati delle analisi empiriche non sono sufficientemente univoci da consentire predizioni generali su quale tipo di forze – centrifughe o centripete – finiranno per prevalere nel processo di integrazione. Una variabile cruciale sembra essere il livello di integrazione fra il centro e la periferia, che - se risulta elevato – aumenta la capacità attrattiva della periferia rispetto alla localizzazione di imprese che producono per un mercato integrato.

In definitiva, essi affermano fiduciosi che l’adozione dell’Euro – oltre ai benefici derivanti dall’appartenenza ad una zona di stabilità valutaria – presenterebbe il vantaggio di ridurre i costi di transazione nei mercati dei fattori e dei beni finali nei vari Paesi membri, effetto che si rivelerà più elevato proprio nei Paesi ubicati nella periferia e che, se accompagnato da idonee politiche economiche, finirà per favorire il processo di convergenza dei redditi.

aumenta l’integrazione economica dei mercati dei beni e dei fattori che, a sua volta, fa aumentare la quantità di transazioni, diminuire le differenze di prezzo e garantisce guadagni in termini di benessere statico e dinamico. Ci si attendono tali effetti dall’integrazione sia nei mercati dei beni, sia dei capitali, sia del lavoro”. Da Buti e Sapir (1998), pp. 315 - 316.

3. I potenziali effetti dell'Uem sulla coesione: una rassegna di contributi empirici

3.1 Presupposti e contenuti dello studio

Lo studio ora preso in esame¹⁰ presenta un panorama della recente letteratura empirica sull'impatto potenzialmente prodotto dall'Uem sui sistemi economici che beneficiano del Fondo di coesione¹¹. Per la redazione del testo però non sono stati considerati solo gli studi empirici che utilizzano i dati forniti dalle economie beneficianti del citato fondo comunitario. Poiché gli studi relativi a queste economie non sono numerosi, si è proceduto ad una valutazione delle pubblicazioni che trattano più generalmente dell'impatto dell'Uem, giacché esso è considerato come avente importanti implicazioni anche per le economie beneficianti del Fondo di coesione. In certi casi, i lavori esaminati nello studio in questione possono essere considerati come dei modelli in vista di più specifici futuri lavori sull'argomento.

Lo studio in esame è articolato nelle seguenti tre parti: all'inizio vengono esaminati i costi di adattamento legati alla convergenza nominale ed i vantaggi della maggiore stabilità derivante dall'Uem. In particolare, la questione là affrontata è di sapere qual è stato l'impatto del processo di convergenza nominale e quale impatto potrà ancora esserci sullo sforzo di aggiustamento già fatto dalle economie beneficianti del Fondo di coesione.

Successivamente, sono state comparate le conseguenze della perdita del tasso di cambio nominale quale strumento di politica economica nei Paesi considerati. In particolare, l'accento non è stato messo solo sulle considerazioni relative alla nozione di area monetaria ottimale, ma anche sulla probabile incidenza del processo di aggiustamento sui tassi di cambio reali nella Ue.

Infine, sono stati indagati i possibili effetti a lungo termine conseguenti all'abbassamento dei costi di transazione risultanti dall'Uem. Il problema qui affrontato è quello di determinare il possibile impatto sulla localizzazione delle attività economiche nella Ue, i trasferimenti di produzione e dei fattori produttivi tra il centro della Ue e la sua periferia, ed infine le probabili conseguenze sulla convergenza (reale) nella Ue.

3.2 Principali risultati emersi

Le principali conclusioni a cui sono giunti gli estensori dello studio in esame e che purtroppo risultano meno interessanti di quello che ci si poteva attendere, sono le seguenti:

¹⁰ Cfr. European Commission (2000).

¹¹ Come noto, si tratta di: Grecia, Irlanda, Portogallo e Grecia.

a) Per quello che concerne la dinamica della convergenza nelle economie beneficianti del Fondo di coesione, poiché esistono dei lavori dettagliati a livello nazionale e regionale sulla convergenza incondizionata e sulla dinamica del processo di coesione, è possibile approfondire la questione dei fondamentali fattori che sottostanno al processo di aggiustamento.

b) Un certo numero di studi interessanti sono stati condotti sugli specifici legami tra una accresciuta stabilità e delle variabili quali gli investimenti e gli scambi commerciali, che sono fondamentali per il processo di aggiustamento nelle economie beneficianti del Fondo di coesione. Una gran parte di questi lavori è stata realizzata su richiesta della Commissione europea, ma conviene notare che la maggior parte di questi ha solo sfiorato le economie beneficianti del Fondo di coesione, giacché la maggior parte dei lavori tratta di altre economie.

c) Il ruolo degli investimenti pubblici per favorire la crescita nelle economie beneficianti del Fondo di coesione giustifica la prosecuzione degli studi. Tuttavia, una gran parte degli approfonditi lavori realizzati sull'argomento necessita di dati dettagliati, cioè non aggregati, sugli investimenti pubblici effettuati nelle economie beneficianti del Fondo di coesione, dati che però non figurano nelle fonti pubbliche.

d) Un considerevole lavoro è stato effettuato relativamente all'adattamento della produzione e dei prezzi in seguito a *shocks* asimmetrici subiti nella Ue, a livello sia nazionale che regionale. Taluni risultati tendono a dipendere dai modelli scelti, ma emergono certe caratteristiche coerenti. In generale, ci sono pochi elementi tendenti a provare che le economie beneficianti del Fondo di coesione hanno fatto più o meno ricorso rispetto alle altre economie della Ue al tasso di cambio per compensare gli *shocks* asimmetrici. Sebbene possa essere previsto di estendere gli studi esistenti a tutte le economie beneficianti del Fondo di coesione, sarebbe forse più produttivo concentrare gli sforzi di ricerca sull'impatto settoriale degli *shocks*. Ciò implicherebbe un'osservazione del mercato del lavoro e dei dati industriali ad un livello molto più limitato, ed un esame più dettagliato dell'adattamento dell'occupazione e dei prezzi agli *shocks* riscontrati sia nelle economie beneficianti del Fondo di coesione che nelle altre economie.

e) Una gran parte dei lavori relativi alle tendenze dei tassi di cambio reali nella Ue tende ugualmente ad ignorare le economie beneficianti del Fondo di coesione, ad eccezione della Spagna. Nondimeno, piuttosto di proseguire gli studi empirici sui tassi di cambio reali aggregati tra le economie beneficianti del Fondo di coesione e il resto della Ue, la Commissione ritiene che forse sarebbe più produttivo esaminare dei dati a carattere più

micro-economico. Sarebbero molto utili delle ricerche europee analoghe agli studi nord-americani relativi agli aspetti geografici dei comportamenti in materia di prezzi per comprendere in quale misura i mercati della Ue si integrano maggiormente. Una parte di questi lavori allargherebbe le ricerche esistenti che sono state realizzate per conto della Commissione, ma utilizzerebbe dei modelli economici più validi.

f) I lavori empirici realizzati sui cambiamenti che intervengono nel meccanismo di trasmissione della politica monetaria dopo l'entrata in vigore dell'Uem, e sui cambiamenti in materia di fissazione dei prezzi e dei salari saranno degni di un qualche interesse, ma non potranno mai chiarire molto quelle questioni, prima che siano disponibili sufficienti dati per effettuare dei *tests* sul cambiamento strutturale.

g) La letteratura teorica sulla "geografia economica" fa pensare che l'Uem potrebbe avere degli effetti maggiori sull'ubicazione delle attività economiche nella Ue. Ne potrebbero derivare anche delle serie conseguenze per il processo di convergenza reale tra le economie beneficianti del Fondo di coesione e il resto della Ue, e più generalmente tra il centro della Ue e la sua periferia. Tuttavia, finora le prove empiriche basate sui dati della Ce sono poco numerose e non sono molto solide.

h) Per quello che concerne la "nuova geografia" la Commissione suggerisce un certo numero di possibilità per ricerche empiriche che permetterebbero di valutare se il programma del Mue e l'Uem hanno avuto degli effetti importanti sulla localizzazione delle attività economiche nella Ue.

Nondimeno, il fabbisogno di dati per condurre tali lavori empirici implica che non è possibile basarsi sui dati pubblicati. In definitiva, l'impiego di modelli teorici di equilibrio generale con cambiamento dei parametri, del tipo di quelli utilizzati per valutare l'impatto del "programma del 1992", o di modelli di simulazione potrebbe costituire una soluzione promettente per sostituire quella costituita dalla stima econometrica.

4. Ulteriori aspetti della relazione tra Euro e territorio

4.1 Il ruolo del territorio come fattore di competitività e gli effetti dell'Euro sulla competitività delle imprese

Come è in parte emerso anche dalla rassegna della letteratura di cui al precedente paragrafo, i recenti sviluppi della teoria economica a livello internazionale tendono ad attribuire notevole importanza al territorio, la quale appare paradossalmente rafforzata in

seguito alla crescente globalizzazione degli scambi commerciali ed al consolidamento di alcuni processi di integrazione su base regionale, fra cui quello tra i Paesi aderenti all'Uem¹².

Connessa a ciò è la maggiore mobilità dei fattori di produzione, i quali mentre nel recente passato risultavano scarsamente trasferibili, ora tendono a divenire sempre più disponibili in tutti i Paesi dell'area considerata. La conseguenza è quindi la loro minore rilevanza come elementi di competitività per un determinato Paese, la quale viene invece a dipendere da fattori relativamente più localizzati. Prescindendo dalla scontata (ma da non sottovalutare) dotazione di risorse naturali e dagli elementi caratterizzanti un determinato "sistema Paese", un rilievo crescente è attribuibile al territorio come fattore capace di condizionare – in presenza di rendimenti di scala crescenti e di particolari forme di mercato – la distribuzione geografica delle attività produttive anche a scala internazionale.

Partendo da tali premesse è relativamente facile dedurre che l'adozione dell'Euro, assieme al completamento del Mue, non produrrà semplicemente un generico innalzamento dei livelli di competitività per le imprese, ma soprattutto un intenso processo di riequilibrio dei fattori competitivi in relazione ai diversi livelli territoriali rilevanti per l'analisi. Con l'introduzione dell'Euro, infatti, sono destinati a restringersi ed, in alcuni casi, ad annullarsi i margini per il ricorso alle tradizionali politiche macroeconomiche, così come si ridurranno gli spazi per le politiche commerciali e settoriali a livello nazionale. Al contrario, sempre più strategici e sottoposti alla pressione delle forze di mercato diventeranno gli elementi che influenzano la competitività livello regionale e locale. A questi livelli si scorge la possibilità di dar vita a politiche più coerenti con le peculiarità territoriali, dando luogo nel lungo periodo all'accentuazione e, in alcuni casi, al recupero dei divari legati all'offerta di servizi e di infrastrutture a favore di talune aree le quali riusciranno così a risultare più competitive in ambito europeo.

Una conferma della relazione tra Euro e competitività delle imprese che usufruiscono delle economie di agglomerazione è fornita da un altro recente lavoro con cui si è cercato di fornire un supporto empirico alle precedenti considerazioni, analizzando in particolare se quelle specifiche economie di cui godono le imprese ubicate nei distretti industriali presenti in Italia, risultano significativamente influenzate dalle variazioni che sono state sperimentate nel regime della politica valutaria¹³.

I risultati raggiunti dal citato lavoro sembrano infatti sottolineare l'importanza dell'effetto esercitato dal distretto per la competitività dei prodotti italiani a cavallo degli anni '80 e '90.

¹² Da Conti, Menghinello (2000).

Più specificatamente, l'appartenenza ad un distretto, misurata attraverso differenti indicatori, sembra avere un impatto positivo e significativo sulla quota di fatturato esportato dalle imprese del campione considerato sia in regime di apprezzamento del cambio reale, sia nel periodo di accentuata svalutazione successivo alla crisi del '92. Il contributo marginale dell'effetto "distretto" sembra però risultare più importante quando la leva del cambio non poteva essere utilizzata per sostenere la competitività delle imprese, cioè in una situazione analoga a quella che ora contraddistingue l'Uem.

4.2 Aspetti territoriali dei processi di integrazione commerciale delle regioni italiane con i Paesi dell'area Uem

Una più puntuale verifica empirica circa le implicazioni sul piano commerciale presumibilmente derivanti dall'Uem è quella condotta da Conti e Menghinello (2000), i quali hanno analizzato i modelli di specializzazione e di orientamento geografico evidenziati dalle principali regioni e macroregioni italiane nei confronti dei Paesi membri dell'Uem, nel periodo 1985 – 97, che è quello che precede l'adozione dell'Euro.

In sintesi, si è provveduto a determinare il contributo recato dalle singole regioni e dalle 8 macroregioni appositamente individuate alle esportazioni nazionali verso gli 11 Paesi che hanno aderito per primi all'Uem, nonché i rispettivi indici di orientamento geografico sempre verso i Paesi dell'Uem¹⁴.

Il primo risultato ottenuto indica che la quota delle singole regioni e delle macroaree sulle esportazioni nazionali verso i Paesi Uem, notevolmente diversa a seconda del peso delle singole regioni sulla struttura del commercio estero italiano, risulta in crescita nel periodo considerato, soprattutto per le regioni Nord-orientali e quelle Sud-orientali, mentre si riduce parzialmente per quelle Nord-occidentali.

A fronte di tali andamenti, si evidenzia una riduzione del grado di orientamento geografico verso i Paesi Uem, che rimane comunque superiore alla media nazionale, per le regioni Nord-orientali ed una significativa crescita invece per quello relativo alle regioni Sud-orientali. Al 1997 il quadro complessivo mostra una sostanziale convergenza dei flussi commerciali delle

¹³ Cfr. Bagella, Becchetti (2000).

¹⁴ L'indice di orientamento geografico verso i Paesi aderenti all'Uem è ottenuto dal rapporto, moltiplicato per 100, tra la quota di ciascuna regione delle esportazioni destinate agli stessi Paesi Uem rispetto alle esportazioni verso il mondo e l'analoga quota calcolata rispetto all'Italia.

regioni e macroregioni nei confronti dell'area Uem, in cui le sole regioni Sud-occidentali sembrano contraddistinguersi per un modesto orientamento verso l'area considerata.

Un approfondimento dell'analisi può essere compiuto, ad esempio, restringendo l'interscambio di merci a particolari tipologie di prodotti che meglio qualificano i processi di integrazione produttiva e di scambio di tecnologie. Tale approfondimento relativo all'evoluzione del modello di specializzazione di alcune macroregioni particolarmente significative nei confronti dei Paesi Uem evidenzia risultati degni di interesse. In relazione al periodo 1985 – 97, infatti, si assiste ad un progressivo consolidamento del modello di specializzazione delle regioni Nord-occidentali e alla ridefinizione di quello delle regioni Nord-orientali, che riducono il loro peso in alcune produzioni tradizionali a favore di un più significativo ruolo delle produzioni meccaniche. Il modello di specializzazione delle regioni Sud-orientali nel periodo considerato realizza una radicale trasformazione, abbandonando le produzioni ad elevate economie di scala, principalmente legate alla politica di intervento pubblico condotta nei decenni precedenti, per accrescere significativamente la specializzazione nelle produzioni tradizionali ed avvicinandosi quindi al modello che caratterizza il Centro Italia.

In un quadro di sostanziale stabilità e progressiva integrazione con l'area Uem, la presenza di significative differenze tra macroregioni, sia in termini di orientamento commerciale verso alcuni Paesi sia di specializzazione produttiva, evidenzia come il confronto competitivo dell'Italia nell'ambito dell'area Uem non sia omogeneo, ma avvenga con modalità difformi tra regione e regione, che la moneta unica - una volta adottata - potrebbe ulteriormente accentuare.

In definitiva, gli effetti reali della moneta unica devono essere valutati in un quadro più complesso ed articolato in cui è ipotizzabile che le macroaree economiche più competitive e dotate di una rete relativamente più efficiente di infrastrutture e servizi – tra cui ovviamente quelli finalizzati a favorire l'export – saranno meno penalizzate dalle pressioni competitive e si integreranno più facilmente con le aree più forti dei Paesi Uem, con la fondata possibilità di accentuare i già esistenti squilibri interregionali.

Per incidere sulla competitività dell'apparato produttivo a livello territoriale lo strumento che allora appare più efficace, è rappresentato dall'incremento dell'offerta quali-quantitativa delle infrastrutture, dei servizi collettivi e della formazione per la riqualificazione del fattore lavoro presenti in prossimità delle principali aree produttive e di fertilizzare i contesti locali in cui lo sviluppo industriale è assente o limitato. Infine, nell'ambito di un elevato riassetto istituzionale, il progressivo decentramento territoriale delle funzioni e degli strumenti di

politica economica dovrà essere accompagnato – pena un ovvio insuccesso – da più elevate capacità di gestione amministrativa e di indirizzo delle politiche avviate, le quali - a loro volta – dovranno risultare sostenibili e coerenti con le esigenze e le potenzialità rinvenibili a livello regionale e locale.

4.3 I presumibili effetti in vista dell'allargamento dell'Unione europea

Un aspetto del problema che è stato notevolmente trascurato nel più ampio dibattito, riguarda gli effetti prodotti dall'accordo di integrazione monetaria tra i Paesi dell'Ue sui flussi commerciali e di investimento, nonché sui tassi di crescita e benessere sociale nei Paesi esclusi da tale accordo. La questione appena sollevata assume ancora maggiore rilievo nel momento in cui la Comunità si sta impegnando per ampliare l'Ue, includendo numerosi Paesi dell'Europa centro-orientale. Particolarmente interessante appare perciò un recente lavoro nel quale si conduce una valutazione comparata del reddito pro capite e del benessere degli *insiders* e degli *outsiders*, prima e dopo l'avvenuta integrazione¹⁵.

Una prima conclusione cui esso giunge nell'ambito di un modello statico, è che il reddito nei Paesi *outsiders* è destinato a divergere rispetto a quello degli *insiders*, a causa appunto dell'esclusione dall'area integrata. Passando però ad un modello dinamico di localizzazione e crescita risulterebbe invece che, sotto certe ipotesi, anche gli *outsiders* possono beneficiare in termini di crescita e benessere da un processo di integrazione regionale. La ragione è che, a seguito dell'abbattimento dei dazi doganali e della ri-localizzazione geografica delle imprese, si assiste nel lungo periodo ad un aumento del tasso di innovazione e di crescita sia nell'area integrata che in quella esclusa. L'analisi di *Welfare* mostra poi che, in questo caso, gli *outsiders* possono guadagnare in termini assoluti, anche se in termini relativi, cioè rispetto ai membri dell'accordo, la loro posizione peggiora.

Tutto ciò significa allora che sono necessarie misure di “coesione” per mitigare le conseguenze nei Paesi *outsiders*, qualora si ritenga che le divergenze nei redditi pro capite costituisca un potenziale ostacolo al futuro ingresso dei Paesi esclusi dall'accordo.

¹⁵ Cfr. Manzocchi, Ottaviano (2000).

5. Considerazioni conclusive

Dalla rassegna, condotta nei capitoli precedenti del presente lavoro, di alcuni recenti contributi che si sono occupati delle implicazioni reali dell'Uem e, in particolare, di quelle di natura territoriale, sembra emergere una duplice serie di considerazioni, tra loro strettamente connesse, oltre alla condivisa constatazione circa l'indiscutibile esigenza di proseguire e – se possibile – rafforzare la politica strutturale finalizzata alla coesione economica e sociale a favore sia degli Stati già membri che di quelli futuri.

La prima considerazione riguarda i contributi di carattere prevalentemente teorico-concettuale i quali tendono a collocarsi su due posizioni alquanto differenziate: da un lato, alcuni contributi sottolineano gli effetti fortemente positivi derivanti agli Stati membri dall'integrazione monetaria, nell'ipotesi ovviamente che si realizzino le condizioni previste da questi modelli, alquanto aggregati, tra le quali - in particolare - la mobilità dei fattori produttivi che consentirebbe sia l'eliminazione delle eventuali differenziazioni interne (presunte comunque lievi), sia la progressiva diffusione dei benefici ottenuti dalle varie componenti (settoriali e territoriali) del sistema complessivo.

Dall'altro lato, invece, si presentano altri contributi, maggiormente allineati rispetto al contesto attualmente esistente a livello mondiale, che non negano la possibilità di ottenere effetti positivi dall'integrazione monetaria, ma presumono anche che quelli tenderanno a concentrarsi dal punto di vista territoriale, favorendo soltanto alcune componenti del sistema – quelle più avanzate e dinamiche – a scapito delle altre, generalmente poste in una posizione periferica. Tale presunzione si basa sulla constatazione che all'interno dell'area integrata esistano dei fenomeni di discontinuità (tra cui le economie di agglomerazione, i differenziali di produttività dei fattori e la concentrazione del reddito e, pertanto, anche della domanda), i quali farebbero assumere al processo diffusivo un ambito molto più circoscritto di quanto appare auspicabile.

A nostro avviso, entrambi gli approcci non possono essere ritenuti totalmente soddisfacenti ai fini dell'analisi che si dovrebbe condurre non solo per i loro assunti iniziali, talvolta poco realistici, ma anche perché – come rileva la stessa Commissione europea – essi sono stati concepiti in contesti sostanzialmente diversi da quelli in cui si sta realizzando il processo di integrazione monetaria tra gli Stati membri della Ue. Pertanto, si condivide il suggerimento secondo cui l'elaborazione concettuale deve proseguire, in modo da riuscire a disegnare un impianto teorico che però rispecchi l'effettiva realtà, la quale fra l'altro è in continua

evoluzione, rendendo così ancora più difficile fornire un adeguato inquadramento alle esigenze analitiche.

La seconda serie di considerazioni attiene invece ai lavori di carattere prevalentemente applicato le cui conclusioni risultano ben poco utilizzabili, anche se per un motivo molto semplice: vale a dire la mancanza di sufficienti elementi di constatazione della realtà concreta. Infatti, l'Uem ha iniziato solo da qualche anno, cioè dal 1999, la sua terza ed ultima fase e, pertanto, gli studi svolti negli ultimi anni, non potendo materialmente disporre dei dati sui quali condurre le loro verifiche, si sono soffermati o sui dati relativi agli anni precedenti oppure hanno fatto riferimento ad altre realtà, diverse però da quelle europee. Solo che l'Uem è caratterizzata da alcune particolarità che la rendono difficilmente comparabile a precedenti esperienze di integrazione monetaria.

Pertanto, questo tipo di studi sembra destinato a dover attendere che passi un congruo periodo di tempo per poter giungere a dei risultati più fondati di quelli finora ottenuti. Nel frattempo, però, vanno raccolti i dati statistici e le altre informazioni necessarie per condurre le varie verifiche e, soprattutto, occorre fare in modo che tali dati risultino quelli effettivamente funzionali all'esigenza. Più specificatamente, bisogna che i dati disponibili per le differenti variabili (flussi commerciali, investimenti, prezzi, ecc.) non siano solo quelli aggregati, ma che si collochino anche a scala regionale e settoriale.

Il tutto ovviamente nella speranza che quando tali studi potranno essere effettivamente condotti, non si giunga alla constatazione che l'integrazione monetaria tra gli Stati membri dell'Ue risulta purtroppo controproducente sul piano territoriale, nel senso che i suoi effettivi vantaggi sono inferiori agli svantaggi, comportando di fatto un'accentuazione degli attuali profondi squilibri, come del resto sembrano far supporre alcuni degli studi condotti per l'Italia relativamente alle ripercussioni derivanti dall'integrazione commerciale nei cui confronti quella monetaria si colloca in una posizione di stretta complementarietà.

BIBLIOGRAFIA

- Bagella M., Becchetti L. (2000), “Effetto distretto e performance delle esportazioni sotto diversi regimi di cambio: analisi empirica e implicazioni per l’euro”, in P.C. Padoan (a cura di), *L’euro e i mercati reali*, Bologna, Il Mulino
- Buti M., Sapir A. (a cura di), (1998), *Economic Policy in EMU. A Study by the European Commission Services*, Oxford, Clarendon Press (traduzione italiana: *La politica economica dell’Unione economica e monetaria europea. Uno studio della Commissione europea*, Bologna, Il Mulino, 1999)
- Commissione europea (1990), *Un mercato, una moneta*, Bruxelles
- Conti G., Menghinello S. (2000), “Euro, competitività e territorio: alcune riflessioni sulle conseguenze reali del processo di integrazione economica e monetaria”, in P.C. Padoan (a cura di), *L’euro e i mercati reali*, Bologna, Il Mulino
- European Commission (2000), *The impact of economic and monetary union on cohesion*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities
- Jossa B. (1999), *La moneta unica europea. Argomenti pro e contro*, Roma Carocci
- Manzocchi S., Ottaviano G. (2000), “*Insiders e outsiders* nei processi di integrazione regionale: il caso delle economie in transizione”, in P.C. Padoan (a cura di), *L’euro e i mercati reali*, Bologna, Il Mulino
- McCrone G. (1996), “Unione monetaria e sviluppo regionale”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3
- Murolo A. (1996), “Unificazione monetaria e allocazione delle risorse finanziarie in paesi caratterizzati da dualismo regionale”, in A. Murolo (a cura di), *Unificazione monetaria europea, sistemi creditizi e squilibri territoriali*, Torino, Giappichelli
- Sartori M. (1996), “Una minaccia alla realizzazione e alla sostenibilità dell’Unione monetaria europea”, *Quaderni di economia e finanza*, n. 1

INDICE GENERALE

L'Euro e gli obiettivi di politica economica, di *Giorgio Stefani*

1. I benefici della moneta unica e l'obiettivo della stabilità.
 2. I parametri di convergenza e le tre fasi del periodo transitorio.
 3. Il patto di stabilità e di crescita..
 4. Il risanamento della finanza pubblica italiana.
 5. La Bce e la politica monetaria.
 6. Euro: una moneta per una Ue più forte ma non più ampia.
 7. Il difficile coordinamento delle politiche economiche nazionali.
- Bibliografia.

Sulle implicazioni territoriali dell'Unione monetaria europea, di *Aurelio Bruzzo*

1. Introduzione: obiettivo e contenuto del lavoro
 2. Le implicazioni territoriali dell'Uem secondo le varie impostazioni teoriche
 - 2.1 *Vantaggi e svantaggi dell'Uem secondo la teoria economica prevalente*
 - 2.2 *Un approfondimento di carattere sistematico*
 - 2.3 *La posizione ufficiale della Comunità europea*
 3. I potenziali effetti dell'Uem sulla coesione: una rassegna di contributi empirici
 - 3.1 *Presupposti e contenuti dello studio*
 - 3.2 *Principali risultati emersi*
 4. Ulteriori aspetti della relazione tra Euro e territorio
 - 4.1 *Il ruolo del territorio come fattore di competitività e gli effetti dell'Euro sulla competitività delle imprese*
 - 4.2 *Aspetti territoriali dei processi di integrazione commerciale delle regioni italiane con i Paesi dell'area Uem*
 - 4.3 *I presumibili effetti in vista dell'allargamento dell'Unione europea*
 5. Considerazioni conclusive
- Bibliografia