

IX
ALCUNE RIFLESSIONI
SULLA PARTECIPAZIONE ITALIANA AL PROCESSO
DI UNIFICAZIONE MONETARIA EUROPEA

GIANNI BONAIUTI *

1. INTRODUZIONE

Nel corso del 1996 il dibattito sulla partecipazione dell'Italia alla terza fase del processo di unificazione monetaria ha manifestato una evoluzione non omogenea. Nel primo semestre dell'anno, infatti, sembrava prevalere a livello governativo una posizione «attendista» nella convinzione che i parametri stabiliti dal Trattato di Maastricht sarebbero stati oggetto di revisione, e che di conseguenza non vi sarebbe stata la necessità di interventi aggiuntivi di politica economica, oltre quelli già annunciati, il cui obiettivo restava quello di un risanamento finanziario a medio termine. Dopo l'estate, invece, si è rapidamente diffusa l'idea che l'avvio della terza fase dell'UEM si sarebbe verificato entro i tempi previsti e soprattutto senza alcuna elasticità nell'applicazione dei criteri di convergenza. Questo ha provocato nell'esecutivo italiano la decisione di estendere la portata delle azioni restrittive di politica fiscale per convergere verso i valori-soglia previsti dagli accordi di Maastricht.

Si è così ripresentata ed accentuata la contrapposizione circa l'utilità di aderire da subito anche da parte dell'Italia al processo di unificazione monetaria. In

*Del dipartimento di Economia Politica e Scuola di Specializzazione in *Discipline Bancarie dell'Università di Siena*.

Versione rivista della lezione tenuta il 22 aprile 1996 presso il Seminario di *Studi e Ricerche Parlamentari* di Firenze nell'ambito del corso di *Diritto pubblico dell'Economia*.

questo intervento vorremmo sostenere che il problema di «morire per Maastricht», per usare una espressione ormai entrata nella pubblicistica corrente, è in realtà un falso problema¹. Questo per più motivi: innanzitutto perché solo apparentemente per l'economia italiana si tratta di una effettiva scelta, dato il ruolo da essa giocato nello scenario internazionale contemporaneo; in secondo luogo perché non è affatto vero che rinunciando a partecipare al processo di unificazione europea il sistema economico italiano sarebbe esentato dai problemi connessi all'aggiustamento finanziario, così come non è vero che l'adesione da subito all'unione monetaria costituisca la soluzione alle carenze strutturali ed a quelle congiunturali, le cui origini sono ben più complesse.

Giudicando dai termini con cui si svolge il dibattito sembrerebbe davvero che vi possa essere una effettiva possibilità di scelta da parte dell'Italia circa l'adesione all'unione monetaria, presupponendo, allora, l'esistenza di strategie alternative. In realtà, al di là delle contrapposizioni tra euro-scettici ed euro-ottimisti, la realizzazione di una unione monetaria è il punto di arrivo di dinamiche avviate oltre venti anni fa, ben prima della firma dell'Atto Unico del 1986. Di questo non paiono ben consapevoli sia le posizioni che annunciano scenari da «età dell'oro», una volta avviato il processo di integrazione, sia quelle che propongono un implicito isolamento dell'economia italiana, a sostegno del quale non sembra esistere alcun presupposto di tipo economico.

È alquanto impopolare, certo, sostenere che comunque l'ingresso nella terza fase dell'unione monetaria non risolverà le difficoltà strutturali interne, e magari aggraverà anche quelle congiunturali, ma da tale processo non sarebbe comunque possibile discostarsi, anche se lo si volesse. Quindi non è vero – come sostengono le posizioni filo-governative – che dall'adesione all'unione monetaria si ricaveranno solo vantaggi, ma non è vero nemmeno, come sostengono i critici, che è possibile volontariamente rimanerne al di fuori, e che tale scelta esenterebbe l'economia italiana dagli oneri connessi al processo di aggiustamento macroeconomico.

2. GLI ANTEFATTI

La ormai quarantennale storia dell'unificazione europea è caratterizzata da un andamento altalenante circa la effettiva volontà di procedere ad una unificazione

¹ Il che non significa che la partecipazione all'Unione monetaria non comporti difficoltà di vario genere, ma che le questioni più rilevanti vengono ampiamente trascurate dal dibattito.

monetaria da realizzarsi prima dell'unificazione a livello politico. Come è noto, dapprima si è provveduto alla liberalizzazione commerciale, poi a quella finanziaria e negli anni novanta si è dato un impulso notevole a favore dell'integrazione monetaria. Esistono, però, pareri diversi circa l'omogeneità nella distribuzione dei vantaggi che i vari paesi riceverebbero per effetto della accelerazione impressa a tale processo², ma ciò non toglie che tale evoluzione sia in qualche modo resa «necessaria» dalle tendenze dell'economia mondiale. Un elemento decisivo in tal senso è rappresentato dal dissolvimento dell'assetto che faceva perno sull'economia statunitense come principale elemento propulsivo della crescita internazionale e, ovviamente, sul dollaro come valuta di riserva.

Prima del 1970-71 il legame tra sviluppo dell'economia mondiale e congiuntura americana era evidente, così come gli andamenti della liquidità internazionale erano in stretta dipendenza con la bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti. In quel periodo, l'unica alternativa a detenere dollari era rappresentata dall'acquisto di oro, oppure di beni primari. Al momento della dichiarazione di inconvertibilità del dollaro in oro, quel sistema che aveva coordinato per un quarto di secolo lo sviluppo dei sistemi ad economia di mercato venne meno, e dopo una fase caratterizzata da un accentuato grado di instabilità, è stato sostituito da un diverso assetto in cui al polo americano si sono affiancati un polo europeo ed uno asiatico. Ciò non ha significato che gli effetti dell'economia (e della politica economica) statunitense siano diventati irrilevanti, ma che da allora – nel determinare le dinamiche di tipo valutario – hanno assunto importanza altri «centri», caratterizzati da un loro autonomo andamento nella produzione e nel consumo, ed in grado di esercitare una sensibile influenza sul ciclo mondiale.

È forse superfluo sottolineare come questo abbia aumentato il grado di incertezza complessivo, soprattutto per le possibilità di una continua variazione nei prezzi relativi, dovuta alla intensificazione del processo di competizione alimentato dalle innovazioni tecnologiche. Per ricondurre il dibattito sulle questioni connesse al Trattato di Maastricht a tali fenomeni, basta ricordare che è stato proprio in quel momento che si sono più chiaramente delineate tre distinte aree valutarie (oltre quella del dollaro, quelle del marco e dello yen), come testimonia la crescente integrazione degli scambi all'interno delle corrispondenti aree economiche, inizialmente caratterizzate da marcate eterogeneità strutturali (tipologia e modalità produttive, modelli di sviluppo, modelli di relazioni industriali ed

² Si veda, ad esempio, DEL BOSCO (1992), secondo il quale la sollecitazione che si è avuta negli anni novanta verso l'unificazione monetaria sarebbe spiegata da esigenze interne della Germania.

assetto socio-istituzionali). Con l'andare del tempo si realizzeranno ulteriori convergenze provocate dalla intensificazione della concorrenza, che, a loro volta, richiederanno lentamente, ma progressivamente, anche un allineamento delle strategie di politica economica perseguite dai singoli paesi all'interno di ciascuna area valutaria.

È quindi l'intensificazione della concorrenza, permessa dalla continua incorporazione del progresso tecnico nelle produzioni, a provocare un processo di incessante modifica nelle quote del commercio internazionale, in cui l'alternanza tra acquisizione ed abbandono di quote di mercato è ormai diventata la regola che impone ai sistemi produttivi il mantenimento di elevati livelli di competitività³.

Di fronte a queste tendenze a livello mondiale, non sembra che l'obiettivo della integrazione europea abbia contraddistinto in modo coerente e continuativo le azioni dei diversi governi nazionali per almeno venti anni, anche se nei numerosi documenti prodotti a livello comunitario viene dato ampio spazio a questa enunciazione di principi. Lo spazio economico europeo si fondava (prima della unificazione tedesca) sulla interazione delle economie dei quattro paesi maggiori, ma senza che vi fosse l'idea di una più stretta convergenza nelle politiche, in quanto il comportamento dei singoli stati rispondeva a logiche spesso assai differenti. Il sistema inglese è sempre stato oscillante tra una adesione di facciata all'unione europea e la preoccupazione di non perdere i vantaggi derivanti dai consolidati legami con i paesi dell'ex-Commonwealth, nell'intento di ottenere i massimi risultati sottostando al minimo di vincoli. L'economia francese, fin dall'inizio dell'esperienza comunitaria, ha visto nella costruzione del mercato europeo la soluzione delle proprie difficoltà di sovrapproduzione agricola ed in virtù di questo obiettivo si è poi dimostrata disponibile ad accettare una «diarchia» con il vicino tedesco. La Germania era forse l'unico paese che mirava a svolgere una funzione di guida che risultasse complementare alla propria stabilità economica, e magari che fosse, presto o tardi, accompagnata dal riconoscimento di un più rilevante ruolo esercitato a livello politico⁴. Infine, va ricordato che lo sviluppo eco-

³ Si potrebbe obiettare che non necessariamente la rapida introduzione di nuove tecnologie doveva provocare una competizione esasperata con conseguente distruzione di posti di lavoro. Ciò accade anche per effetto dei bassi (rispetto al passato) tassi di crescita della domanda. Era forse possibile, accogliendo un'ottica di coordinamento planetario, utilizzare i vantaggi della introduzione di nuove tecnologie per allargare il livello della domanda (con evidenti effetti positivi circa il grado di incertezza), anziché deprimerlo quale unico risultato della strategia di compressione dei costi, allo scopo di essere più competitivi. In mancanza di tale realizzazione l'alternativa diventa quella tra innovazione incessante e declino produttivo.

⁴ Per rappresentare efficacemente il ruolo giocato dalla Germania nel panorama europeo,

nomico italiano ha avuto un impulso decisivo dall'integrazione internazionale, e primariamente da quella comunitaria, in difetto della quale non vi sarebbe stato alcun «miracolo economico». Proprio per questi motivi, la euro-dipendenza italiana è sempre stata forte, e, di conseguenza, almeno nelle intenzioni e nelle enunciazioni, lo spirito europeistico manifestato dai governi del dopoguerra è apparso sempre elevato. La «colpa» italiana, però è stata quella di avere realizzato uno sviluppo fondato sempre sugli stessi presupposti, perpetuando la sequenza bassi salari-alti profitti-accumulazione-aumento della rendita finanziaria; se è vero che, in generale, l'intera area europea soffre di un ritardo di natura tecnologica in alcuni settori, tali carenze sembrano ancora più accentuate nell'esperienza italiana, dove, per i motivi più diversi, non si è affermata nessuna linea progettuale di ampio respiro, a livello tecnologico e produttivo. L'evoluzione storica, inoltre, impediva qualsiasi aspettativa che lo sviluppo economico italiano potesse fare perno anche su un asse costituito dai paesi mediterranei, in alternativa, anche parziale, ad un più limitato ruolo svolto a livello europeo.

L'evoluzione che si è manifestata a partire dall'inizio degli anni settanta non ha fatto che confermare questa linea di tendenza: le posizioni inglesi francesi ed italiane, per motivi diversi, non hanno saputo o potuto equilibrare quella tedesca che – una volta venuti meno i motivi della sua funzione strategica nella contrapposizione tra blocchi – era in grado di dar corso al suo obiettivo di estendere la propria zona di influenza verso l'europa orientale. Questo obiettivo estendeva e completava lo spazio economico tedesco, che già poteva contare sulla zona del Benelux e dell'Austria. Si trattava di un disegno non egemonico in senso politico, ovviamente, ma dettato principalmente dalle esigenze di stabilizzazione dei livelli di domanda interna e di mantenimento degli elevati livelli di competitività. Tale iniziativa ha progressivamente coinvolto, oltre che la Germania orientale, anche altri paesi della ex federazione jugoslava e del centro Europa.

A questa strategia, perseguita con coerenza e determinazione, in un ambito socio-istituzionale di estrema stabilità come quello tedesco degli ultimi dieci anni, gli altri maggiori paesi – come si è detto – non hanno rappresentato una valida azione di bilanciamento. Non la Francia che ha incontrato progressive difficoltà sul versante produttivo; non il Regno Unito perennemente in bilico su una adesione piena ed una di comodo, e meno che mai l'Italia, che ha continuato la sua azione di opportunismo economico, in questo grandemente aiutata da una guida politica frammentaria e strutturalmente animata dalla massimizzazione di obiettivi di brevissimo termine, non solo di natura economica. Tale strategia ha

in passato veniva spesso utilizzata la ben nota espressione di «gigante economico e nano politico».

comportato che la crescita economica italiana si rivelasse priva di componenti propulsive autonome, e poggiasse per lungo tempo sulle opportunità che di volta in volta si aprivano in coincidenza con le diverse fasi congiunturali, caratterizzate da un ricorso continuo alla politica di svalutazione, fino all'inizio degli anni novanta. Interpretazioni più recenti sul periodo di ristrutturazione, che ha contraddistinto l'economia italiana degli anni ottanta, lasciano intravedere come l'utilizzo dei maggiori profitti ottenuti non sia stato rivolto ad acquisire duraturi elementi di competitività.

L'egemonia economica tedesca, dunque, si è progressivamente affermata nella centralità assunta dal marco a livello europeo. La costituzione di un'area valutaria ha comportato la generalizzata adesione alla intonazione restrittiva delle politiche economiche seguite nel paese-guida: sia per affinità strutturali (come molti paesi già inseriti nell'orbita tedesca), sia per il conseguimento di un sufficiente grado di credibilità sui mercati (come i paesi caratterizzati da persistenti squilibri di finanza pubblica). Questo significa che una convergenza verso la politica macroeconomica tedesca la si tentava in forma embrionale già dalla fine degli anni settanta, con la creazione del nuovo SME. Ora, è ben nota la particolare attenzione che in Germania le autorità di politica economica attribuiscono all'obiettivo di stabilità dei prezzi: ciò ha comportato una politica monetaria in genere poco incline ad assecondare tendenze espansive, perché nel sistema economico tedesco, per le particolari relazioni tra l'apparato produttivo e le banche, è assolutamente necessario evitare manifestazioni di instabilità sul versante dei prezzi. Se a questo aggiungiamo che l'orientamento della politica monetaria nei vari paesi ha continuato ad essere pesantemente influenzato dalle decisioni della Federal Reserve⁵, si può comprendere come l'intonazione restrittiva sul versante monetario abbia progressivamente costituito il tratto dominante delle politiche macroeconomiche nazionali.

3. VANTAGGI E SVANTAGGI DELL'UNIFICAZIONE MONETARIA

Sono numerose le argomentazioni espresse a favore o contro il processo di unificazione monetaria⁶ e qui conviene solo menzionare i due messaggi «forti»

⁵ A partire dalla fine degli anni settanta, salvo brevi interruzioni, gli Stati Uniti hanno adottato una politica monetaria di tipo restrittivo.

⁶ Per una ampia rassegna delle diverse posizioni si rinvia a JOSSA (1995); di estremo interesse, nel numero monografico che la rivista *Moneta e Credito* ha dedicato al problema, sono anche gli interventi di THYGESSEN (1996), DE GRAUWE (1996) e KREGEL (1996).

attorno ai quali si è polarizzata la discussione più recente. Il punto di forza delle tesi a favore dell'unificazione monetaria si fonda sugli effetti che seguirebbero l'adesione italiana. Con l'eliminazione del rischio di cambio verrebbe meno una parte non marginale del maggiore divario in termini di tasso di interesse attualmente esistente (quello connesso al rischio di cambio atteso, assumendo che la restante eccedenza sia imputabile ai diversi tassi di inflazione). Il circolo virtuoso ipotizzato è noto: minori tassi alimenterebbero una ripresa dell'investimento e comporterebbero un minore onere a carico del bilancio pubblico, il che farebbe diminuire le aspettative di ulteriori effetti restrittivi della politica fiscale. I fautori dell'integrazione accelerata sostengono inoltre che, in caso di mancata adesione, un sistema in cui il cambio è libero di oscillare alimenterebbe ed accentuerebbe i comportamenti speculativi degli operatori finanziari. Date le condizioni di scarsa stabilità interna, il maggior grado di volatilità dei mercati, lo scarso peso nei portafogli internazionali dei titoli italiani, è alquanto probabile che il tasso di cambio tra lira ed euro subirebbe andamenti altalenanti, anche in modo consistente, con ripercussioni sul tasso di inflazione interno. Da un punto di vista teorico, tale posizione accoglie le tesi sulla credibilità delle politiche: un soggetto di politica economica (in questo caso il governo) che mostra di seguire con coerenza e con determinazione un certo obiettivo può acquisire sui mercati un grado maggiore di fiducia, e questo può tradursi in un effettivo (anche se non necessariamente duraturo) miglioramento delle condizioni di finanziamento del proprio deficit di bilancio⁷.

Le posizioni favorevoli ad una adesione differita appaiono una combinazione di errate convinzioni e di obiettivi inespressi. Il meccanismo di sviluppo – che una parte non marginale della società e dell'economia italiana tentano di riproporre – è la ricerca di competitività attraverso lo slittamento del cambio. In termini più strettamente economici ciò comporta il rifiuto di meccanismi di disciplina di mercato circa l'obiettivo dell'efficienza e della massimizzazione dei profitti. Infatti nella situazione degli ultimi anni la svalutazione ha consentito a molte imprese esportatrici il recupero di quote di mercato senza adottare (o comunque ricorrendovi meno del necessario) politiche di innovazione, che – abbiamo già detto – sono inevitabili qualora si intenda continuare ad operare in un ambito competitivo⁸. Per le imprese che forniscono beni e servizi non esposti alla con-

⁷ In altre parole, può darsi che le autorità italiane «sappiano» di non poter essere in grado di rispettare i parametri di Maastricht al termine previsto, ma lo stesso si adoprano per dare ai mercati l'impressione opposta, confidando che il maggior grado di credibilità raggiunto favorisca ulteriori miglioramenti nella situazione finanziaria.

⁸ Ovviamente non è possibile generalizzare tale affermazione all'intero sistema industriale

correnza estera, la maggiore inflazione che segue una fase di svalutazione ha da sempre costituito un meccanismo di recupero dei profitti, facilitato dal fatto che la dispersione dei prezzi relativi, con inflazione crescente, tende ad aumentare. Questo può forse spiegare gli interessati timori a favore dell'occupazione espressi da quei settori dell'industria particolarmente esposti al vincolo dei costi e che non potrebbero più, in queste circostanze, scaricarlo sui prezzi finali. Infine il costo, in termini di intensificazione delle politiche fiscali, richiesto per l'adesione alla terza fase dell'UEM verrebbe eliminato, e da questo ci si attenderebbe una ripresa del meccanismo di accumulazione.

Altre posizioni contrarie alla partecipazione italiana all'unione monetaria fanno riferimento non tanto agli oneri da sostenere in vista dell'adesione, ma alle possibili limitazioni che potrebbero emergere in tempi successivi. Si argomenta infatti che la permanenza nell'unione monetaria – date le ben note carenze a livello economico ed istituzionale – esporrebbe l'economia italiana a difficoltà maggiori, rispetto agli altri paesi europei, nel caso di aggiustamenti dovuti a shock di origine extra-europea. La possibile instabilità dovuta alle non risolte carenze sia sul piano della struttura economica, sia su quello politico ed istituzionale, insomma, renderebbero il sistema italiano più esposto di altri agli effetti di turbolenze esterne, e tali da compromettere in futuro il mantenimento di quello scenario di relativa stabilità delineato negli accordi di Maastricht.

È con riferimento agli effetti sul processo di accumulazione, prioritario nel determinare lo sviluppo di una economia di mercato, che possono essere mosse alcune critiche sia ai fautori dell'integrazione accelerata che a coloro che vi si contrappongono. In entrambi si osserva una «semplificazione» (quanto interessata?) dei meccanismi che regolano questo delicato fenomeno.

Chi esprime le posizioni degli euro-ottimisti è anche convinto che la diminuzione dei tassi di interesse sia condizione necessaria e sufficiente per la ripresa del meccanismo di accumulazione, dimenticandosi forse del ben noto paragone dello spago, riguardo alla asimmetria degli effetti della politica monetaria⁹. La ripresa del processo di investimento, oltre che dal costo del finanziamento, non può che poggiare sulle aspettative di una ripresa della domanda mondiale e sulle possibilità di potervi fare fronte con produzioni competitive. Su questo punto i

italiano, come dimostrano le posizioni differenziate circa i tempi della partecipazione all'Unione monetaria. Le imprese di grandi dimensioni potrebbero forse risentire maggiormente, rispetto alle piccole imprese, della eliminazione del tasso di cambio, quale variabile-cuscinetto su cui scaricare le divergenze tra costi interni e costi dei concorrenti esteri.

⁹ Si tratta della ben nota immagine utilizzata da Keynes, secondo il quale una politica monetaria restrittiva sicuramente peggiora l'incentivo ad investire, ma una politica monetaria espansiva, di per sé, non garantisce il ripristino di un maggiore livello di accumulazione.

vantaggi sono tutti da realizzare, e sicuramente non nell'immediato, data, appunto, l'intonazione restrittiva delle politiche economiche assunta dal paese-centro dell'area valutaria europea. È quindi lecito, come molti autorevoli studiosi hanno del resto già affermato, nutrire alcuni dubbi sia sul meccanismo virtuoso «minori tassi-maggiori investimenti», che su quello in base al quale ci si attende una diminuzione dei tassi di interesse per l'effetto-integrazione.

Un analogo vizio di fondo può essere individuato nelle posizioni alternative, che pure mettono in evidenza gli effetti depressivi sulla domanda interna per l'ulteriore contenimento della spesa e per l'allargamento del carico fiscale; l'incentivo ad investire, come può essere facilitato dal basso costo del finanziamento, può esserlo anche da un minore prelievo fiscale, ma solo nella misura in cui la consapevolezza di un futuro incremento del carico fiscale abbia provocato aspettative sfavorevoli che spingono ad una compressione attuale della domanda¹⁰. Una politica fiscale più restrittiva può contribuire a deprimere ulteriormente le aspettative di ripresa interna (la bassa domanda per consumi costituisce un disincentivo ad investire), ma – anche se i suoi effetti venissero eliminati – non verrebbero meno le tendenze depressive di origine internazionale. Il punto è infatti che, in presenza di un'area valutaria di fatto esistente già da molto tempo, non è possibile che un paese possa divergere significativamente, e per lungo tempo, dall'insieme delle politiche macroeconomiche adottate dal paese che agisce quale economia di riferimento. L'Italia potrebbe forse rilanciare la domanda interna (o meglio potrebbe non deprimerla ulteriormente, rinunciando sia agli inasprimenti fiscali che alla ulteriore compressione delle voci di spesa), ma non vi sono garanzie che ciò possa essere sufficiente a ripristinare una tendenza alla crescita. Reflazionando l'economia indipendentemente da quanto accade nei paesi concorrenti, la rinnovata crescita interna sarebbe tale da provocare una nuova fase di difficoltà sul fronte dei conti esteri, del cambio, dei prezzi ed, in ultimo, dei tassi di interesse¹¹.

Proseguendo nella tendenza a far slittare il cambio per conseguire vantaggi di competitività, è legittimo attendersi presto o tardi una reazione di quelle economie che hanno un forte interscambio con l'Italia (ad esempio quella francese, le cui produzioni tessili sono in concorrenza con quelle italiane, o quella tedesca che esporta molti prodotti industriali verso l'Italia). È ben noto come a livello co-

¹⁰ Merita forse ricordare che un effetto analogo possono provocarlo le ipotesi fortemente negative sulla tendenza del sistema pensionistico italiano, spesso avanzate anche da coloro che lamentano gli effetti negativi connessi al processo di integrazione monetaria.

¹¹ Un evento del genere si è già verificato tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta, quando per un breve periodo l'economia italiana si è sviluppava a tassi assai superiori a quelli degli altri paesi europei, con le note conseguenze che sono seguite.

munitario non sia impossibile a far passare come «dettati dal mercato» anche interventi che non lo sono affatto, come barriere protezionistiche di vario tipo. Anche questa politica di crescita, fondata su momentanei incrementi di competitività dovuti alla svalutazione sarebbe destinata a smorzarsi.

Non va poi trascurato il fatto che per tutti gli anni settanta al deprezzamento del cambio faceva seguito un incremento nel livello interno dei prezzi: la svalutazione del 1992 e del 1993 non ha provocato spinte inflazionistiche paragonabili a quelle del passato soprattutto per l'esistenza dell'accordo tra le parti sociali dell'estate 1993, con il quale sono state deindicizzate le retribuzioni dei lavoratori dipendenti. Dopo un triennio le condizioni sono ben lontane da quelle che allora permisero il successo del patto sociale; in mancanza di più estesi interventi di riforma nel settore delle relazioni industriali è alquanto improbabile che da una ennesima fase di svalutazione possano derivare maggiori vantaggi in termini di competitività senza provocare ulteriori conflitti tra lavoratori ed imprese.

La posizione degli euroscettici potrebbe, in realtà, nascondere la volontà di non confrontarsi con tutti i problemi richiesti dal processo di innovazione e l'illusione di rinviare *sine die* tale questione. Che alcuni settori dell'industria italiana si siano dimostrati poco capaci ad innovare fa parte della storia dello sviluppo economico dell'ultimo mezzo secolo; ma le resistenze ad un assetto che implica una maggiore «disciplina» di mercato sembrano provenire anche da altri settori che hanno caratterizzato le situazioni non concorrenziali del sistema economico dal dopoguerra in poi¹². Questa diffidenza circa il potere sanzionatorio del mercato si spiega con il fatto che una struttura economica in cui i prezzi risentono maggiormente degli andamenti della domanda e dell'offerta è in grado di alterare significativamente i vantaggi e le rendite fin qui consolidate. È inevitabile riconoscere che un insieme di tali obiettivi, in realtà, nasconde un intreccio non distinguibile tra strategie politiche ed analisi economiche. Bisogna considerare, infatti, che per la prima volta si assiste da un certo numero di anni ad una situazione di debolezza nel settore della distribuzione commerciale, con conseguenti ed importanti modifiche di quegli assetti socio-economici che si sono andati costituendo fin dai primi anni settanta¹³.

Delineate in modo sommario le tesi contrapposte, è evidente quanti elementi poco convincenti compaiano in entrambe: tale affermazione non equivale ad as-

¹² Su questi aspetti si veda la lucida analisi svolta in BARCA e MICOSI (1993).

¹³ Il numero non irrilevante di famiglie il cui reddito è legato ai profitti della piccola distribuzione commerciale risulta il più esposto agli effetti delle tendenze in atto, che vedono una progressiva crescita degli esercizi di maggiori dimensioni: da qui la rilevanza non solo economica del fenomeno.

sumere una posizione di equidistanza, ma a ribadire l'idea che la perdita di autonomia delle politiche economiche nazionali è ormai un dato di fatto, che permane indipendentemente dalla attuazione degli accordi di Maastricht. L'unificazione monetaria non sarebbe, insomma, l'inizio di un processo, ma la presa d'atto di una situazione ormai consolidatasi, in cui il sistema economico più stabile e più coerente nelle sue strategie ha costituito – necessariamente – il punto di riferimento di tutte le altre. Ciò è avvenuto – si badi bene – non cinque o dieci anni fa, ma un quarto di secolo addietro, nel momento in cui il dollaro cessò di essere l'unica valuta di riferimento a livello internazionale.

Se dunque non sembrano esistere possibilità di scelta, l'adesione da subito alla unificazione monetaria potrebbe essere l'unica occasione per disporre – almeno formalmente – di un potere contrattuale relativamente maggiore circa il coordinamento futuro delle politiche macro e microeconomiche comunitarie. Questo a tutt'oggi sembra un valido motivo per non perdere l'aggancio al processo di integrazione europea. Non bisogna, poi, trascurare gli effetti indotti sulle strategie perseguibili a livello interno. Così come a suo tempo si verificò con l'adesione allo SME, e come sembra indicare una tendenza sempre più diffusa a livello internazionale, gli esecutivi di molti paesi avvertono la necessità di rifarsi ad un «principio» cogente per contrastare le spinte alla espansione della spesa pubblica. In altri contesti istituzionali questa funzione può essere rappresentata da una norma vincolante che, ad esempio, obblighi al mantenimento del pareggio di bilancio, prevedendo l'intervento di meccanismi automatici. È certo comunque che questa invocazione ad una forza esterna viene motivata con la scarsa fiducia che si attribuisce alle assemblee elettive, ed ai governi che ne sono l'espressione, di condurre per periodi continuativi delle politiche di risanamento¹⁴. Si prospetterebbe, allora, una nuova ottica in base a cui valutare, nel caso italiano, l'adesione alla UEM: verrebbero considerati in tal caso non tanto i vantaggi (nulli o scarsi) conseguibili nell'immediato, ma per quelli (a più lungo termine) che deriverebbero da una strategia continuativa di effettivo risanamento finanziario, a sua volta «imposta» dai nuovi vincoli europei.

Per quanto riguarda le tendenze recessive e la perdita di occupazione nei settori industriale e commerciale, occorre ribadire con forza che queste avvengono indipendentemente dal completamento del processo di unificazione monetaria. Va ribadito che le tendenze recessive europee sono da addebitarsi all'intonazione restrittiva data dal paese-guida alle proprie politiche macroeconomiche, ana-

¹⁴ Si può discutere se queste disposizioni siano realmente efficaci, oppure se il problema non nasconda altre questioni irrisolte, come l'effettiva capacità di rappresentanza dei parlamenti nazionali.

logamente a quanto avviene a livello mondiale¹⁵. Nel caso italiano il mancato assorbimento della forza-lavoro nel settore industriale è connesso alla ridotta attività di accumulazione e di innovazione; il ridimensionamento dell'occupazione terziaria, infine, è il prodotto di due fenomeni sviluppatisi in momenti diversi del passato. Poiché la struttura della distribuzione commerciale italiana storicamente è stata assai diversa da quella di altri paesi europei avanzati – ed assai più simile a quella di economie arretrate – una parte della contrazione nel numero degli esercizi appare fisiologica. In secondo luogo, la scomparsa di molte iniziative nel piccolo commercio segue quella tendenza alla espansione avvenuta negli anni ottanta – ed ancora in corso – quale alternativa al mancato assorbimento delle forze di lavoro disponibili nei settori industriali. Una alta mortalità, insomma, seguirebbe una elevata natalità, ed anche questo fenomeno non sembra presupporre un legame diretto con l'integrazione europea.

4. LE DIFFICOLTÀ DI AGGIUSTAMENTO IN PRESENZA DI UNA POLITICA MONETARIA COMUNE E DI STATI NAZIONALI SOVRANI

Le posizioni contrapposte circa i tempi dell'adesione italiana alla fase finale del percorso delineato a Maastricht hanno trascurato del tutto alcune questioni più generali connesse alla concentrazione delle competenze in tema di politica monetaria, come presuppone il costituendo sistema europeo delle banche centrali. Si afferma spesso che una volta realizzata l'unione monetaria, l'idea stessa di politica economica avrà scarso significato: non certo perché vengano meno le esigenze di un intervento nell'economia, ma perché nei fatti questa sarà impraticabile a causa dei vincoli imposti dall'unione monetaria¹⁶. Tale affermazione in parte è corretta: in effetti tramite la politica monetaria comune sarà adottata una strategia di politica economica, ma gli obiettivi prioritari saranno – come chiaramente enunciato nel Trattato di Maastricht – la stabilità dei prezzi e, con tutta probabilità, il mantenimento di un certo rapporto di cambio tra euro e dollaro. Dati quegli obiettivi (ed il loro ruolo vincolante) è assolutamente vero che non sarà possibile realizzare una politica economica espansiva *tout court*, e meno che mai

¹⁵ L'atteggiamento delle autorità monetarie tedesche, tuttavia, viene a sua volta rafforzato dalle peculiarità dello sviluppo di quel paese, che implica delle coerenti strategie di governo dell'economia.

¹⁶ Per una posizione in tal senso si veda HAHN (1992).

potranno farlo le autorità monetarie di un solo paese. I motivi sono ben noti: con cambi dapprima irrevocabilmente fissi e poi con una moneta unica la politica valutaria per i singoli paesi aderenti all'unione europea ovviamente scomparirà; la politica monetaria non potrà divergere da quella decisa a livello centrale, modellata sulla esperienza tedesca; la politica di bilancio, infine, resterà vincolata ancora per molti anni alla difesa dei parametri di convergenza¹⁷. Inoltre da parte dei paesi «più virtuosi», per ripristinare una maggiore credibilità dopo la creazione di una unione di cui faranno parte anche sistemi economici caratterizzati in passato da maggiore instabilità, è già stata preannunciata l'esigenza di ulteriori regole di comportamento (il cosiddetto «patto per la stabilità») allo scopo di mantenere l'andamento delle diverse economie il più possibile convergente.

È su questo punto che si intravedono le difficoltà maggiori: nella sempre minore discrezionalità riservata agli interventi di politica economica, e nella limitazione agli interventi di politica regionale delle sole possibilità di risolvere i problemi derivanti dall'aggiustamento macroeconomico. In realtà, il «sistema» delineato negli accordi di Maastricht semplicemente ignora tale problema, fiducioso che la stabilità dei prezzi sia l'unico obiettivo legittimo di politica economica, assicurato il quale sembra lecito trascurare gli altri¹⁸. Il problema riguarda dunque il comportamento un sistema economico nel momento in cui si manifestino tendenze «divergenti» da quelle degli altri paesi, sia per dinamiche endogene, sia in risposta ad uno stesso shock di natura esterna all'unione monetaria.

A medio termine si intravedono tre ordini di difficoltà:

- a) circa gli effetti dovuti alla dismissione di produzioni non più competitive;
- b) circa il peso che dovranno assumere quelle attività produttive o di servizio in cui l'economia italiana ha un vantaggio competitivo sulle altre;
- c) circa la possibilità di assorbire con interventi *ad hoc* le carenze a livello territoriale.

Il primo punto richiama direttamente in causa le modalità con cui avviene un processo di aggiustamento: una volta eliminato il cuscinetto – rappresentato dalle relazioni di cambio – in grado di assorbire eventuali divergenze nella struttura dei costi, è evidente che le produzioni non competitive dovranno essere ridimen-

¹⁷ EICHENGREEN (1993) afferma che eliminando la possibilità di manovrare con una certa discrezionalità la politica monetaria o la politica fiscale alcuni paesi resteranno privi di strumenti per aggiustare le grandezze macroeconomiche in presenza di shocks.

¹⁸ Come emerge anche dal trattato dell'Unione Europea (artt. 102A e 105) viene attribuita una rilevanza assai diversa gli obiettivi generali di politica economica ed a quello della stabilità dei prezzi, a cui si subordinano tutti gli interventi di governo dell'economia.

sionate ed in prospettiva accantonate. L'aggiustamento tra economie divergenti si scaricherebbe in tal modo – con intensità e rapidità assai più elevate che in passato – in perdite di occupazione: non essendo possibile un aggiustamento (anche nel breve periodo) sul piano monetario, sarà inevitabile un aggiustamento sul lato reale. La teoria di derivazione neoclassica afferma che la variazione dei prezzi oppure gli spostamenti di produzione sarebbero in grado di ripristinare successivamente la situazione *ex-ante*. Si avrebbe infatti un aumento dei prezzi in quei settori (o paesi) a favore dei quali si è verificato l'incremento di domanda: a questo seguirebbe nel paese (o nelle zone) caratterizzate da minore competitività uno squilibrio di segno opposto che verrebbe sanato attraverso una riduzione dei prezzi e quindi nei salari. Operando tale meccanismo di aggiustamento la competitività viene riaggiustata mantenendo gli stessi livelli di occupazione. Ammettendo alcune varianti il discorso si complica: se vi sono tendenze alla diminuzione dei prezzi, l'aggiustamento avviene sulle quantità e quindi si ha diminuzione dei livelli di produzione ed incremento della disoccupazione, che può essere riassorbita con un trasferimento di forza-lavoro verso quelle zone dove si pagano salari più elevati, consentendo peraltro di calmierare, grazie ad un aumento dell'offerta, i prezzi delle produzioni ottenute nelle zone più competitive. In mancanza di aggiustamenti nei rapporti di cambio, si ha una diversa allocazione territoriale delle produzioni che – se seguita da analoga rilocalizzazione del fattore lavoro – può, a tecnologia invariata, assicurare il mantenimento dei precedenti livelli di occupazione. Occorre dire che queste non sono le condizioni attuali, per cui nell'area più competitiva si potrebbero al tempo stesso avere una maggiore esigenza di produzione ed una riduzione della domanda di lavoro, a seguito della introduzione di nuove tecnologie¹⁹.

Il secondo punto riguarda, più in prospettiva, le sorti del sistema produttivo nazionale, assumendo che vi siano fattori di localizzazione in grado di offrire dei vantaggi competitivi, come ad esempio nel caso delle risorse ambientali e dei beni culturali. Qualora un paese fosse costretto a dismettere in tempi brevi le produzioni non più competitive, un possibile esito potrebbe essere o la permanenza negli stessi settori produttivi grazie ad un ingente sforzo di innovazione, oppure lo spostamento in quelle attività in cui si possono conseguire più elevati livelli di competitività, per effetto della dotazione di risorse naturali. Ecco dunque che uno scenario possibile per l'apparato produttivo italiano potrebbe essere la distribuzione di una quota assai maggiore dell'attuale di risorse (specie occupa-

¹⁹ Si deve tenere conto, inoltre, che una estensione dell'unione europea ai paesi dell'est implica la presenza di una offerta di lavoro di dimensioni ingenti e tale da calmierare significative tensioni dal lato della domanda.

zionali) in qualche modo connesse con la fruizione delle risorse ambientali e culturali. È però lecita una domanda provocatoria: può una economia delle dimensioni di quella italiana confinare le sue attese di sviluppo nel diventare il «giardino d'Europa» oppure la «Disneyland mediterranea»?

Il terzo punto prende in esame i problemi ereditati dal passato, assumendo che un meccanismo di aggiustamento si attivi –secondo le modalità descritte – per risolvere quei problemi di competitività derivanti da dinamiche interne oppure in risposta a shock esterni. Nel caso in cui un paese avesse necessità di crescere a tassi più elevati rispetto a quelli consentiti dalle politiche coerenti con l'evoluzione delle altre economie, l'unica alternativa possibile diventa il ricorso agli strumenti istituzionali disponibili a livello europeo. Il problema, infatti, diventerebbe quello di convogliare risorse dal bilancio comunitario di entità tale da compensare il diminuito ruolo delle politiche economiche nazionali: ma a sua volta ciò presupporrebbe un potere più incisivo da parte degli organi comunitari, i quali dovrebbero disporre di risorse finanziarie relativamente più consistenti di quelle attuali, e soprattutto avere una riconosciuta capacità decisionale. In tal caso emerge una palese contraddizione tra un processo che, da un lato spinge verso una maggiore integrazione economica, ma che dall'altro richiede – proprio per superare le difficoltà che l'applicazione dei criteri di Maastricht presuppone – anche una maggiore integrazione a livello politico. È ben noto invece come, per la ripartizione territoriale e settoriale delle risorse finanziarie, i diversi paesi preferiscano ricorrere ad una contrattazione intergovernativa che lascia ampi poteri di interdizione ai singoli stati, e che non devolve completamente l'autonomia decisionale in materia di intervento finanziario alle istituzioni comunitarie²⁰. La sovranità dei singoli governi verrebbe meno sul versante della politica monetaria, mentre resterebbe su quello della politica di bilancio, impedendo un bilanciamento a fini compensativi. L'assetto verso cui sembra evolvere l'unione europea con un paese-centro economicamente dominante sembra precludere una risposta positiva in tal senso: non vanno però trascurati alcuni fenomeni nuovi che pongono in discussione anche la stessa superiorità dell'economia tedesca. È ben noto come le difficoltà incontrate dal sistema economico della Germania si siano rivelate ben maggiori di quanto non sembrasse al momento della riunificazione. Di fatto, anche l'economia tedesca possiede al suo interno – né più né meno di quanto accade in Italia – zone strutturalmente arretrate (le regioni della ex Germania orientale). Quindi, può darsi che il problema degli interventi da

²⁰ Non sembrano discostarsi da tale tendenza le decisioni, assunte in occasione del vertice di Dublino alla fine del 1996, in merito alla applicazione del patto di stabilità.

adottare per far fronte agli squilibri territoriali interni alla unione europea possa riproporsi in tempi ravvicinati.

5. CONCLUSIONI

Dovrebbero essere più chiari, adesso, i motivi per cui è assolutamente fuori luogo intendere il processo di adesione all'unione europea come il preludio ad una rinnovata età dell'oro. Ma allora perché sottostare alla disciplina finanziaria imposta dal trattato di Maastricht? A parte l'ovvio presupposto che nel caso italiano una politica di risanamento finanziario andava intrapresa comunque (anche se magari con tempi più diluiti); a parte la possibilità che effettivamente si realizzi quel circolo virtuoso in grado di portare ad una diminuzione nei tassi di interesse, la risposta sta nella appartenenza dell'economia italiana all'interno dell'area valutaria europea, e nelle tendenze in atto circa le modalità di integrazione. Il dibattito corrente si è incentrato soprattutto sul fatto se la costruzione dell'Unione monetaria provochi (oppure intensifichi) una tendenza alla recessione: è importante tuttavia interpretare l'evoluzione in corso per capire quali spazi si profilino per il sistema economico italiano. Come suggerisce un recente contributo²¹, se vediamo la costruzione dell'Europa come punto di arrivo di una tendenza avviata nel 1971, possiamo intravedere anche una dinamica meno «cooperativa», e tale da assumere caratteristiche di egemonia che si prospetta fin dal 1991, con la riunificazione delle due Germanie²². Non si tratta, ovviamente, di sollevare anacronistici timori sulla grande Germania, quanto di menzionare i fenomeni di interscambio commerciale che hanno interessato oltre che l'economia tedesca alcune zone dell'ex-Est europeo. Se il riavvicinamento di paesi, per molti aspetti arretrati, alle condizioni di sviluppo socio-economico-istituzionale dell'Europa occidentale non può che essere considerato in modo assai positivo, non vanno trascurate le conseguenze sulla costituzione di un'area europea più integrata delle altre. Questo fenomeno – in aggiunta alle tendenze già sollecitate dal processo di unificazione monetaria – può forse rischiare di condurre ad una divaricazione piuttosto che ad una omogeneizzazione dei paesi europei. Se si confrontano infatti le affinità industriali tra paesi del nucleo centrale (Germania, Be-

²¹ De Cecco-Perri (1996).

²² Delle argomentazioni in tal senso sono svolte da Valli (1990) e De Cecco (1990).

nelux, Austria) e tutti gli altri (sia gli attuali partner europei, sia quelli che aderiranno in futuro) risulta evidente che la struttura economica del centro Europa possiede una sua forza ed una sua omogeneità ben maggiore che non i paesi dell'Europa periferica. L'interscambio commerciale e le relazioni economiche si sono molto più intensificate tra i paesi del centro e quelli dell'ex-est europeo, più di quanto non sia accaduto ai paesi del Sud-Europa. È vero, come hanno del resto accertato alcuni studi²³ che le affinità industriali e di struttura dei consumi a livello europeo sono assai marcate, ma non va trascurata la possibile sinergia tra un nucleo di paesi che possono mobilitare capitali ed un gruppo di paesi in cui si dispone di manodopera a basso costo e con un buon livello medio di istruzione tecnica. I paesi del Sud Europa in questo sembrano presentare uno svantaggio competitivo: al loro interno l'offerta elevata di manodopera esiste, ma non allo stesso (basso) costo dei paesi che costituivano l'Est europeo²⁴.

Sin qui si è argomentato come se il paese-centro della futura unione europea fosse effettivamente autonomo da quei paesi (come l'Italia) che in passato hanno presentato condizioni di maggiore instabilità economica. In realtà può rivelarsi valido anche un ragionamento di segno opposto: quanto e perché l'economia tedesca potrebbe essere avvantaggiata dalla realizzazione dell'unione monetaria? Non va infatti dimenticato che il confronto internazionale da cui saranno interessati i paesi europei si articolerà nella contrapposizione valutaria tra euro e dollaro. Rappresentare la guida di un insieme di paesi, per giunta sospinti da vari motivi ad assecondare un ben preciso orientamento di politica macroeconomica, costituirebbe un indubbio vantaggio per le sorti della economia tedesca. L'idea originaria di realizzare una effettiva comunità europea, allora, verrebbe accantonata a favore dell'obiettivo di costituire formalmente e rafforzare una area valutaria dotata di una massa critica rilevante e tale da contrapporsi con la concorrente area valutaria nord-americana.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV.(1996), *Unione monetaria europea: i problemi della transizione alla moneta unica*, in *Quaderno di Moneta e Credito*, marzo.

ARTONI R.-PIAZZA M. (1992), *Coordinamento delle politiche fiscali e politica di bilancio*, in *Politica economica*, n. 1, aprile, 3-17.

²³ In particolare BINI-SMAGHI e VORI (1993).

²⁴ Inoltre è lecito sollevare dubbi circa il livello medio di istruzione «tecnica», quell'istruzione di base necessaria per poter integrare in maniera proficua il fattore lavoro a basso costo con le nuove tecnologie.

- BARCA F.-VISCO I. (1993), *L'economia italiana nella prospettiva europea: terziario protetto e dinamica dei redditi nominali*, in MICOSSI, S.-VISCO, I. (a cura di), *Inflazione concorrenza sviluppo: l'economia italiana e la sfida dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 21-91.
- BINI SMAGHI L.-VORI S. (1993), *Rating EC as an optimal currency area*, in *Temi di discussione*, n. 187, gennaio.
- CIAMPI C. (1995), *Dall'esperienza dello SME al processo di unione monetaria europea: vincoli e prospettive per la politica economica italiana*, in *Rivista di Politica Economica*, maggio, 93-110.
- DAL BOSCO E. (1992), *L'Europa economica e monetaria e l'egemonia tedesca*, in *Politica ed Economia*, n. 1, 20-21.
- DE CECCO M. (1990), *La transizione finanziaria nei paesi dell'Europa Occidentale*, in *Note Economiche*, n. 2, 253-268.
- DE CECCO M.-PERRI F. (1996), *L'integrazione europea: un'analisi empirica*, in *Moneta e Credito*, n. 193, marzo, 89-121.
- DE GRAUWE P. (1996), *La dinamica della convergenza verso l'Unione Monetaria Europea*, in AA.VV. (1996), 35-48.
- EICHENGREEN, B. (1993), *Politica fiscale e unione monetaria europea*, in *Stato e Mercato*, n. 37, aprile, 121-151.
- GIAVAZZI F.-LEVI, R. (1996), *Morire per Maastricht? Sì ma non è necessario*, Il Mulino, n. 1, 128-135.
- HAHN F. (1992), *Riflessioni sul sistema monetario europeo*, in *Note Economiche*, n. 3, 281-289.
- JOSSA B. (1995), *La moneta unica: argomenti pro e contro*, in *Politica Economica*, n. 2, agosto, pp. 201-241.
- PADOAN P. (1993), *La Comunità europea tra approfondimento e allargamento*, in *Stato e Mercato*, n. 37, aprile, 163-180.
- PADOAN P. (1995), *European weakness and Italy's opportunities*, *Relazione al convegno su «Occupazione e moneta in Europa»*, Roma, 16-17 novembre, dattiloscritto.
- THYGESEN N. (1996), *È auspicabile, oltre che fattibile, un più stretto coordinamento delle politiche di bilancio dell'Unione Economica e Monetaria?*, in AA.VV. (1996), 5-33.
- VALLI V. (1990), *La transizione nelle economie dell'Est ed i mutamenti in atto negli equilibri economici europei*, in *Note Economiche*, n. 2, 243-252.