

Seminario nazionale di formazione federalista

“ Il federalismo e gli squilibri territoriali”

Genova, 26-27 maggio 2012

L'impegno per il superamento degli squilibri territoriali come aspetto fondamentale di un piano europeo di sviluppo economico ecologicamente e socialmente orientato

Alberto Majocchi

1.- Nel suo saggio su “L’economia dell’Unione monetaria” Paul de Grauwe, cercando di valutare ex ante la probabilità di uno shock asimmetrico che colpisca un paese membro dell’Unione, impossibilitato ormai a variare il tasso di cambio e privo degli strumenti della politica monetaria, contrappone il punto di vista della Commissione e quello dell’economista Paul Krugman. La posizione della Commissione assume che all’aumentare del grado di integrazione economica diminuisca la frequenza degli shock asimmetrici in quanto al procedere dell’integrazione dei mercati perdono sempre più di rilievo i confini nazionali come fattore di localizzazione delle attività economiche. I differenziali nei livelli di reddito e di occupazione fra i diversi paesi dovrebbero quindi ridursi. La tesi di Krugman assume invece che al crescere dell’integrazione i paesi dell’Unione tendano a specializzarsi maggiormente, risultando così esposti in misura maggiore a shock asimmetrici.

L’analisi di De Grauwe si ricollega alla teoria delle ottime aree monetarie che fa capo a Mundell. Secondo Mundell i principali fattori che caratterizzano un’ottima area monetaria sono la flessibilità dei prezzi e dei salari, la mobilità territoriale del lavoro e l’esistenza di un bilancio centralizzato che favorisca trasferimenti di reddito dalle aree ricche alle aree arretrate di un’Unione monetaria. Se questi fattori sono presenti, uno shock che colpisca un territorio particolare viene inizialmente assorbito attraverso una contrazione del reddito, che verrà poi in parte compensata da un meccanismo di stabilizzazione automatico attraverso un trasferimento di fondi da parte del livello superiore di governo (più sussidi di disoccupazione, meno imposte pagate al centro). La tesi della Commissione era quindi rilevante perché nell’Unione monetaria europea questi fattori non sono presenti e diventa quindi decisivo il fatto che gli shock siano simmetrici, ossia non colpiscano in particolare un paese: in questo caso, l’assorbimento dello shock può avvenire attraverso l’utilizzo degli strumenti della politica monetaria comune. In una fase di recessione, la Bce può ridurre il tasso di interesse favorendo gli investimenti e l’acquisto a credito di beni di consumo. La riduzione dei tassi favorisce le esportazioni di capitale e quindi un indebolimento del valore esterno dell’euro, con effetti positivi sulle esportazioni. Più consumi, più investimenti e più esportazioni bilanciano quindi la contrazione originale della domanda favorendo il superamento dello shock recessivo. Ma purtroppo le vicende recenti sembrano invece dar ragione alla tesi di Krugman. La crisi si è manifestata in Europa in termini assai diversi nei diversi paesi e le differenze di reddito e di occupazione si sono fortemente allargate. I meccanismi automatici e gli interventi della Banca Centrale si sono dimostrati insufficienti e occorre quindi individuare nuove vie per superare questi squilibri territoriali che minano alla radice la solidarietà europea e rischiano di provocare il crollo dell’Unione monetaria.

2.- Nel primo trimestre del 2012 il Pil italiano è diminuito dello 0,8% mentre il Pil tedesco è cresciuto dello 0,5%. Su base annua la contrazione del Pil in Italia è prevista pari all'1,3%, mentre la crescita in Germania dovrebbe risultare dell'1,2%. In un solo anno questi andamenti divergenti provocano un allargamento del divario pari al 2,5% fra due delle economie di grandi dimensioni dell'area euro. Questa divergenza negli andamenti delle economie reali, che accompagna i diversi andamenti della finanza pubblica e privata che sono all'origine della crisi attuale che colpisce l'Europa, viene normalmente imputata ai differenziali nel costo del lavoro per unità di prodotto (Clup), che a loro volta dipendono dalle variazioni dei salari e della produttività.

Nell'area euro l'ultimo decennio è stato caratterizzato, in media, da una notevole moderazione salariale. I salari in termini nominali sono cresciuti fra il 1999 e il 2007 del 2,6%, mentre il prodotto per addetto è aumentato dell'1,1%. Si è quindi determinato un aumento del Clup pari all'1,5%, inferiore quindi all'aumento dell'inflazione. Ma questi dati aggregati nascondono forti divergenze nell'andamento del costo del lavoro nei diversi paesi. In Germania il Clup è rimasto sostanzialmente stabile (-0,1%), mentre nello stesso periodo è cresciuto in Italia del 22% e in Spagna del 27,9%, erodendo quindi fortemente la competitività dei prodotti di questi paesi rispetto ai prodotti tedeschi.

Una prima spiegazione di questo andamento divergente si può far risalire al diverso comportamento dei sindacati di riferimento nei diversi paesi. In Germania il sindacato più forte, che condiziona il comportamento sindacale negli altri settori, è quello dei metalmeccanici, ossia di un settore fortemente esposto alla concorrenza internazionale, che si è posto nell'ultimo decennio come obiettivo prioritario il mantenimento dei livelli occupazionali rispetto agli incrementi salariali, in presenza di variazioni positive della produttività che sono state in grado di compensare i modesti aumenti di remunerazione, lasciando quindi invariato il costo del lavoro. In Spagna e in Italia giocano un forte ruolo i sindacati del settore pubblico, dell'edilizia o dei servizi, ossia di settori protetti dalla concorrenza, che hanno perseguito incrementi salariali anche se non compensati da adeguati incrementi della produttività, con conseguenti aumenti del costo del lavoro pur in presenza di modeste variazioni dei salari nominali, spesso inferiori rispetto al tasso di inflazione. Si sono dunque sommati in questi paesi due effetti negativi: il salario reale non è cresciuto in presenza di variazioni nominali inferiori all'inflazione, riducendo i consumi delle famiglie, mentre l'aumento del Clup erodeva la competitività delle imprese.

Il modello tedesco ha privilegiato l'occupazione, l'investimento e la crescita della produttività. La manovra di aumento dell'Iva (rimborsata all'esportazione), compensata da una diminuzione dei contributi sociali (che riduce il costo del lavoro), è di fatto equivale a una svalutazione, con effetti positivi sulle esportazioni tedesche. Questa dinamica è stata rafforzata dalle due riforme Hartz del mercato del lavoro (2003 e 2005) e dalla moderazione salariale, che hanno portato a una riduzione del tasso di disoccupazione al di sotto dell'8% e alla formazione di un largo surplus della bilancia commerciale, soprattutto nei rapporti con i paesi dell'area euro. Ma questo sviluppo dell'economia tedesca, sostenuto anche da un forte incremento delle esportazioni verso i paesi industrialmente emergenti, ha reso difficile per gli altri paesi dell'area euro mantenere in equilibrio la bilancia commerciale, sia per la dinamica nazionale del costo del lavoro, sia per la debolezza della domanda interna in Germania e, quindi, delle importazioni tedesche.

Ma nonostante i diversi appelli a seguire il modello tedesco, il problema è che questo comportamento virtuoso fondato su un surplus della bilancia commerciale - le esportazioni superano le importazioni - non può essere generalizzato. In un mondo finito, se un paese ha un surplus, parallelamente qualche altro paese è in deficit. E se il 60% del surplus tedesco è verso i paesi dell'area euro, questi necessariamente avranno un deficit. Si tratta di vedere se esistono meccanismi automatici di riequilibrio o se invece sono necessari interventi di politica economica per invertire questa tendenza che accentua le divergenze reali all'interno dell'area euro.

3.- Il punto di riferimento in letteratura su questo tema è il c.d. teorema Balassa-Samuelson. L'ipotesi di fondo su cui fonda il teorema è che nei paesi industrialmente avanzati la produttività cresce più rapidamente nel settore manifatturiero. Questa crescita della produttività crea lo spazio per un aumento dei salari nominali senza che aumenti parallelamente il costo del lavoro per unità di prodotto (salario/produttività) in questo settore. Ma l'aumento dei salari nel manifatturiero trascina analoghi aumenti salariali negli altri settori dove la produttività non è cresciuta in misura corrispondente, provocando così un aumento del Clup e, dato che il manifatturiero comunque rappresenta un quota non superiore a un quarto del valore complessivo della produzione, gli incrementi del costo del lavoro nei settori più statici generano inflazione, riducendo la competitività esterna del paese che, originariamente, godeva di un surplus commerciale data la forza del suo settore industriale.

La teoria prevalente ipotizza dunque un aggiustamento automatico della bilancia commerciale in un'area integrata in quanto i movimenti dei salari e, quindi, dei prezzi dei paesi rispettivamente in surplus e in deficit tendono a favorire una contrazione delle esportazioni e un aumento delle importazioni nei paesi in surplus, e inversamente nei paesi inizialmente in deficit. Ma questo non è avvenuto nell'area euro, anzi i divari si sono accentuati. Occorre quindi da un lato rivedere le ipotesi che fondano il teorema Balassa-Samuelson e, d'altro lato, valutare se le condizioni attuali si stanno modificando e quali ulteriori interventi siano necessari per correggere gli squilibri territoriali esistenti.

Sul primo punto occorre ricordare che con l'introduzione dell'euro è stato cancellato il rischio di cambio. L'eliminazione del rischio di una svalutazione della valuta e l'unificazione della politica monetaria in capo alla Bce hanno generato nei paesi deboli un ribasso significativo dei tassi di interesse e una maggiore apertura all'importazione di capitali dall'estero. La riduzione dei tassi ha a sua volta indotto una rivalutazione del valore dei titoli e dei valori immobiliari, aumentando il valore delle attività di famiglie e imprese. Questo effetto positivo "di ricchezza" ha favorito una crescita dei consumi, mentre l'espansione creditizia, oltre a sostenere ulteriormente i consumi, ha indotto un boom immobiliare che, specialmente in Spagna, è stato in questi anni il motore principale di crescita del reddito. L'aumento indotto nei prezzi e la conseguente inflazione ha ulteriormente ridotto i tassi di interesse in termini reali. La spirale inflazionistica e l'aumento della domanda hanno insieme contribuito a generare un crescente disavanzo nella bilancia commerciale attraverso un aumento delle importazioni e una contrazione delle esportazioni. Il riequilibrio alla Balassa-Samuelson non si è quindi verificato.

Dopo lo scoppio della crisi, i tentativi di riequilibrio di questi squilibri territoriali all'interno dell'area euro si sono indirizzati all'adozione di misure deflative nei paesi economicamente più deboli, in ogni caso tenuti a un maggior rigore dalla necessità di ridurre i livelli di indebitamento pubblico e privato per far fronte alla pressione dei mercati. La via di uscita alternativa può essere rappresentata da un rafforzamento della domanda interna in Germania, che generi a sua volta un aumento delle importazioni tedesche e, quindi, un aumento delle esportazioni degli altri paesi dell'area euro. E segnali in questa direzione si sono recentemente manifestati. L'accordo salariale raggiunto dal sindacato dei metalmeccanici prevede un aumento dei salari del 4,3% - sostanzialmente il doppio del tasso di inflazione tedesco, pari al 2,1% -, mentre i lavoratori del settore pubblico e di Deutsche Telecom hanno ottenuto un aumento pari addirittura al 6,3%. E' evidente che la firma di questi accordi presuppone un sostanziale accordo da parte del governo tedesco. E, d'altra parte, il Ministro Schäuble ha di recente affermato che c'è ormai spazio nell'economia tedesca per un aumento dei salari dei lavoratori, anche al fine di allentare la pressione sugli altri paesi all'interno dell'area euro. Qualcosa si muove nella direzione di un riequilibrio.

4.- In tutti questi anni la Germania ha rappresentato un modello da imitare. Prima, con il controllo rigido degli aggregati monetari effettuato dalla Bundesbank, si è garantito una sostanziale stabilità dei prezzi e un continuo rafforzamento del valore esterno del marco. Dopo l'avvio dell'Unione monetaria il modello tedesco è fondato sulla moderazione salariale, l'innovazione tecnologica che genera continui incrementi della produttività e, in parallelo, una crescita esponenziale delle esportazioni, con un avanzo sempre maggiore della bilancia commerciale. E sempre più spesso, anche per quanto riguarda l'economia italiana, si invoca l'adozione di misure per riprodurre le condizioni che hanno consentito alla Germania di uscire rapidamente dal tunnel della crisi.

L'Italia è un grande paese manifatturiero, al pari della Germania, e le esportazioni hanno rappresentato in questi anni di crisi l'unico elemento dinamico di crescita della domanda. Ma da più parti si sottolinea la debole crescita della produttività che favorisce l'aumento del Clup in presenza anche di moderati aumenti salariali, incidendo così negativamente sulla competitività del paese. Questa tesi merita tuttavia qualche precisazione. La struttura produttiva è molto diversa in Italia e in Germania. In Italia le piccole-medie imprese con un numero di addetti compreso fra 20 e 250 rappresentano il 63% del totale, mentre le imprese con più di 250 addetti soltanto il 37%. In Germania il rapporto è rovesciato: le grandi imprese sono il 62% e le piccole-medie il 38%.

In Italia la produttività delle grandi imprese è inferiore del 13% alla produttività delle imprese tedesche; ma la produttività delle piccole-medie imprese italiane è superiore del 3% alla produttività delle imprese tedesche di dimensioni simili. La conseguenza appare evidente: per ridurre il divario di produttività fra l'Italia e la Germania nel settore manifatturiero e diminuire quindi le disuguaglianze di crescita fra i due paesi, è necessario puntare su un aumento di efficienza nel settore in cui le imprese italiane sono maggiormente produttive, ossia nelle piccole-medie imprese. Se la produttività delle imprese di queste dimensioni aumentasse del 10% la produttività media delle imprese italiane rispetto a quelle tedesche passerebbe dall'87% - il valore attuale - al 96%, e la divergenza sarebbe praticamente annullata. Sembra quindi evidente che le misure interne di politica industriale debbano indirizzarsi a promuovere la crescita nel settore in cui le imprese italiane godono già di un vantaggio comparato, ossia nel settore delle imprese piccole-medie.

5.- Si è finora sottolineato il fatto che, dopo l'avvio dell'Unione monetaria, le divergenze territoriali, invece di annullarsi, si sono amplificate e che, in assenza di una politica industriale europea, si è puntato su un riaggiustamento attraverso l'adozione di misure analoghe a quelle già adottate in Germania. Ma è di tutta evidenza che una politica che miri unicamente al risanamento finanziario sia del settore privato, sia, e soprattutto, del bilancio pubblico, rappresenta una condizione necessaria, ma non sufficiente, per garantire una ripresa della crescita. E le misure di politica dell'offerta, su cui punta esclusivamente il governo italiano, in particolare le misure che mirano ad aumentare la flessibilità sul mercato del lavoro e ad aumentare la concorrenza nei settori protetti, per quanto importanti nella prospettiva di un miglior funzionamento delle strutture di mercato, sono in grado di garantire una maggiore crescita soltanto nel medio-lungo termine, generando invece enormi tensioni sociali nel breve. Agli Stati il rigore, all'Europa lo sviluppo, diceva il Ministro Padoa Schioppa. E, dopo l'approvazione del *fiscal compact*, misure di sostegno della domanda appaiono ormai ineludibili e, con la vittoria di Hollande nelle elezioni francesi, questa tema è ormai all'ordine del giorno. Ma anche nella prospettiva di un superamento degli squilibri territoriali, oltre che da altri punti di vista, occorre chiarire con precisione in quale direzione occorre indirizzare le misure destinate a promuovere la crescita.

La distribuzione della produzione su scala mondiale è radicalmente cambiata a seguito del processo di globalizzazione. E il vincolo ambientale è diventato stringente e la disponibilità di risorse – materie prime e energia *in primis* – si è ridotta in misura significativa. Pensare di riavviare un processo di crescita sulle linee del modello tradizionale di sviluppo è del tutto illusorio. Il motore della ripresa dell'economia europea sono gli investimenti, in particolare gli investimenti che sono in grado di attivare innovazione di prodotto e di processo, soprattutto quindi investimenti in ricerca e istruzione superiore. Ma occorre contrastare altresì la tendenza alla polarizzazione che è una caratteristica dell'economia industriale tradizionale – a causa soprattutto delle economie di scala -, ma anche della nuova rivoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Se si vuole sostenere la ripresa e al contempo avviare una trasformazione in profondità dell'economia europea capace di contrastare i disequilibri territoriali che ancora la contraddistinguono, occorre prendere atto con coraggio che la conservazione dell'ambiente rappresenta la nuova frontiera per l'economia europea.

Una politica ambientale di conservazione, adattamento e riabilitazione del capitale naturale è per definizione legata al territorio, e quindi decentrata, anche se coinvolge l'insieme dell'economia europea. In risposta ai problemi generati dai cambiamenti climatici, la conservazione dell'ambiente rappresenta la sede elettiva delle innovazioni tecnologiche per quanto riguarda i trasporti e l'edilizia urbana, l'energia e l'agricoltura, e ridona un senso effettivo alle realtà locali, mentre presuppone una trasformazione radicale del modo di produrre e di consumare. La politica ambientale coinvolge tutti i livelli dell'organizzazione dei poteri pubblici, dai poteri locali all'Europa passando attraverso i livelli statali e regionali. E' quindi per definizione una politica che richiede un assetto federale del potere e un superamento della centralizzazione dell'attività politica, associando strettamente il pubblico e il privato a tutti i livelli. Si estende dal livello europeo, per quanto riguarda i grandi progetti infrastrutturali di trasporto ferroviario e le reti intelligenti transeuropee di distribuzione dell'energia, al livello locale e urbano con la produzione di un'edilizia a basso consumo di energia e alla produzione decentralizzata di energie rinnovabili, e all'ambiente rurale utilizzando tutte le risorse potenziali degli ecosistemi per adattarsi alla disponibilità di risorse idriche e alle variazioni, anche estreme, delle temperature.

In definitiva, l'Europa deve avviare un processo di sviluppo sostenibile, riprendendo le indicazioni già contenute nel rapporto Delors preparato in vista della Conferenza di Rio del 1992 e che prevedeva da un lato l'introduzione di una *carbon tax* per favorire processi di *fuel-switching* (per ridurre i consumi di combustibili fossili e promuovere l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili) e di *energy-saving* (per contenere i consumi e quindi le importazioni di energia e per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti) e, d'altro lato, l'utilizzo di *eurobonds* per finanziare i grandi progetti di reti europee, materiali e immateriali, in grado di garantire l'effettiva integrazione del mercato unico europeo. E, d'altra parte, le grandi trasformazioni dell'economia si sono sempre fondate su un cambio radicale di paradigma rispetto all'assetto precedente. Come osserva correttamente Michel Aglietta, "le capitalisme s'est toujours renouvelé par une vague d'innovations transformant la totalité ou la plus grande partie du champ industriel, par exemple le principe de consommation de masse fondé sur l'automobile, puis celui de l'information. Il ne fait pas de doute que l'environnement est la nouvelle frontière technologique". E lo sviluppo sostenibile rappresenta il nuovo paradigma da realizzare, oggi in Europa e domani nel mondo.

6.- L'Europa si trova di fronte a un'enorme sfida. Da un lato, la crisi del debito sovrano rischia di mettere in crisi i risultati finora raggiunti sul terreno dell'unificazione monetaria. Per garantire il futuro dell'euro occorre avviare rapidamente la costruzione di un'Unione fiscale federale, con un bilancio pari almeno al 2% del Pil europeo alimentato da una tassa sulle transazioni finanziarie, da una *carbon tax* e da una quarta risorsa trasformata in una sovrimposta europea sulle imposte nazionali sul reddito. Al contempo, i grandi progetti di investimento devono prevedere l'utilizzo di *bonds* europei e la collaborazione con una Banca Europea degli Investimenti fortemente rafforzata nella sua dotazione di capitale. Ma al contempo l'Europa deve avviare una trasformazione profonda della sua struttura economica.

Per far fronte a questa sfida è ormai evidente che occorre superare i limiti di Lisbona e avviare un processo che deve portare in tempi brevi al completamento dell'Unione economica con un potere fiscale federale, responsabile della gestione delle linee generali della politica economica e del coordinamento delle politiche economiche nazionali e, in prospettiva, al completamento della federazione con l'attribuzione della responsabilità della politica estera e della sicurezza. I tempi sono maturi per questa scelta rivoluzionaria. La crisi ha messo in drammatica evidenza i limiti degli stati nazionali e la richiesta di una forte politica di rilancio della crescita tende ogni giorno di più a rafforzarsi, soprattutto dopo i risultati delle elezioni francesi. E non è un caso che, a fronte di queste richieste francesi di maggiori responsabilità da attribuirsi al livello europeo, la risposta tedesca, attraverso il discorso di Schäuble in occasione del conferimento del Premio Carlo Magno, sia consistita non soltanto nella richiesta dell'elezione del Presidente della Commissione, ma soprattutto nella trasformazione della Commissione in un vero governo europeo e del Consiglio in una seconda Camera, accanto a un Parlamento dai poteri rafforzati. In sostanza, la federazione. Come sempre, occorre vincere le resistenze francesi a una cessione reale di sovranità. E ai federalisti spetta il compito di promuovere il raggruppamento di tutte le forze favorevoli a un esito federale del processo di trasformazione federale dell'Unione, a partire dall'area euro dove maggiore è il grado di interdipendenza già raggiunto.