

UNIVERSITA' DI BARI
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

MODULO 20

L'Europa di oggi: Nord e Sud, regioni e nazioni

G. Viesti, *Nord-Sud. Una nuova lettura in chiave europea*, "Il Mulino", 5/2013

CORSO DI POLITICHE ECONOMICHE EUROPEE

2019-20

Prof. Gianfranco Viesti

L'Unione europea sta vivendo un periodo di particolare travaglio: l'incompletezza della sua costruzione sta rendendo più gravi e persistenti gli effetti della grande recessione. Si sta determinando una ripartizione asimmetrica dei costi della crisi fra gli Stati membri e i cittadini.

L'integrazione europea resta positiva per il benessere complessivo dell'area; ma la ripartizione dei benefici fra i soggetti (cittadini, Stati) che ne fanno parte muta; diminuiscono i benefici per i suoi cittadini e per i suoi Stati membri relativamente meno forti, avanzati, ricchi.

Si è creata un'enorme questione Nord-Sud al suo interno. I partner europei stanno diventando sempre meno simili a Stati che interagiscono fra di loro a scala internazionale e sempre più simili a regioni che interagiscono fra di loro all'interno di una comunità più stretta (quasi stiano diventando "regioni" di un nuovo soggetto continentale).

L'Europa contemporanea è quindi un caso intermedio fra le vicende dell'integrazione economica internazionale, fra Stati sovrani, e quelle dell'integrazione economica regionale all'interno degli Stati sovrani.

Che cosa determina la ripartizione, nel tempo, dei benefici dell'integrazione fra un gruppo (di Stati, di regioni) più forte ed avanzato – il Nord – e un gruppo meno forte ed avanzato – il Sud?

Quali forze giocano a favore di una ripartizione più equa, e quali al contrario spingono verso un approfondimento delle distanze, dei “divari”?

Nell'economia internazionale ci sono da sempre, e sempre ci saranno, i Nord e i Sud.

Lo sviluppo economico è diseguale. contano fattori banali come quelli geografici (dotazione di materie prime o di energia e alla disponibilità di trasporti e relazioni con le altre parti del mondo).

Su caratteristiche geografiche date (o modificate dall'uomo con le grandi infrastrutture), si dipanano percorsi storici differenziati.

“La storia conta” chi parte prima si avvantaggia da esperienze e dimensioni acquisite, in presenza di economie di scala, statiche (dimensione) o dinamiche (esperienza).

Contano le regole e i rapporti di forza internazionali, i regimi di cambio, del commercio e della finanza internazionale così come il potere di alcuni su altri.

Contano moltissimo le “istituzioni” che ciascuno stato sviluppa al proprio interno, capaci o meno di favorire l’adattamento virtuoso dei propri sistemi economici alle mutevoli caratteristiche del quadro internazionale.

Chi vince, in questa grande gara internazionale, il Nord o il Sud? La risposta è aperta. I vincitori sono diversi nei diversi periodi storici; nei decenni più recenti – e ancora oggi – ci sono stati e ci sono molti Sud vincitori. Altri rimangono invece indietro.

La storia dell'economia internazionale è una continua contrapposizione fra forze centripete, che favoriscono lo sviluppo dei Nord, e forze centrifughe, a favore dei Sud. Nessuna collocazione è bloccata o garantita, anche se le trasformazioni sono lente, progressive.

Potenti forze giocano a favore dei Nord.

- Le economie di scala, che favoriscono chi è più grande.
- Le economie di varietà: chi ha attività economiche diversificate riduce i propri rischi e più facilmente si adatta alle congiunture.
- Le economie di agglomerazione: chi riesce a concentrare (in città, cluster e distretti industriali) saperi e attività economiche diversificate ma correlate, fa sì che esse si rafforzino a vicenda.
- Le economie di apprendimento, per cui producendo si impara a produrre meglio.

Forze significative giocano anche a favore dei Sud. La possibilità di entrare sui mercati giovandosi di costi minori di produzione (del lavoro, ma anche dell'energia), far concorrenza ai Nord, acquisire quote di produzione. Circostanza favorita dalle "catene del valore" internazionali.

Ancora, le discontinuità tecnologiche che riducono o azzerano i vantaggi dell'esperienza di chi è partito prima.

La possibilità di attirare investimenti dal Nord per sfruttare le proprie opportunità di crescita (è normale che il Sud sia indebitato; è fisiologico, se questo debito è sostenibile).

Sono queste forze contrapposte a determinare l'evoluzione dei Nord e dei Sud nell'economia internazionale, il loro convergere o divergere. Quando i Nord e i Sud si integrano, commerciano, si scambiano idee, tecnologie, persone, capitali, ne traggono profitto entrambi.

Politiche di isolamento, autarchiche, protezionistiche non portano lontano.

Ma la ripartizione di questi benefici può essere altamente diseguale.

Nel determinare questa ripartizione di benefici contano le regole e le politiche.

Secondo il Washington Consensus basta aprirsi all'integrazione internazionale per coglierne i benefici. Basta adottare le ricette universali (uguali per tutti) fatte di liberismo, privatizzazioni, riduzione del ruolo dello Stato, per avere successo.

Non è così: per cogliere i vantaggi dell'integrazione bisogna attrezzarsi; e che questo "attrezzarsi" non può che essere diverso da caso a caso, da regione a regione, da modello di capitalismo a modello di capitalismo.

I Sud di successo non sono quelli che replicano i percorsi dei Nord.

Come attrezzarsi? Tutti i Paesi oggi del Nord e quasi tutti i Sud che hanno avuto successo, hanno messo in atto incisive e durature politiche di sostegno al proprio sviluppo industriale.

Molti, al Sud e al Nord, a cominciare dagli Stati Uniti e dalla Germania, le hanno ancora oggi.

Lo sviluppo dell'industria (innovatrice, esportatrice) non è sempre spontaneo.

E se non nasce l'industria si può rimanere per sempre legati a strutture produttive deboli, specializzate in beni a basso valore e bassa innovazione, esposte ai rischi della domanda internazionale.

L'uso del tasso di cambio non può sostituire una vera capacità concorrenziale; alla lunga svalutare crea solo inflazione.

Ma c'è chi sostiene che politiche di cambio siano inutili o addirittura dannose, e chi ricorda che invece possano aprire “finestre di opportunità”, durante le quali far nascere e crescere nuova industria che difficilmente sarebbe sorta.

Nessun paese cresce per sempre solo grazie a vantaggi sui costi (price-competitiveness): essi consentono un primo sviluppo; ma esso è duraturo solo se si riescono a sviluppare fattori diversi di competitività (non-price)

I Sud che sono cresciuti, e i Nord che sono progrediti, sono tutti caratterizzati:

- da un ruolo fondamentale del sistema educativo
- dalla capacità di realizzare grandi infrastrutture abilitanti, materiali e immateriali
- dalla capacità delle istituzioni di favorire lo sviluppo

Serve sempre tempo, molto tempo.

Che cosa rende differente essere Nord e Sud di un unico Paese, invece che del mondo?

L'integrazione è più rapida, intensa, tendenzialmente irreversibile; più ampia la circolazione di merci e servizi, persone e capitali.

Le istituzioni e le politiche sono assai più simili. La moneta è unica e non c'è tasso di cambio interno.

Ci sono le politiche del bilancio pubblico, che garantiscono un simile livello di servizi a tutti i cittadini, in tutte le regioni.

La maggiore differenza del caso nazionale rispetto al caso internazionale sta nell'azione pubblica.

La comune cittadinanza determina livelli di spesa pubblica e dotazioni di servizi, tendenzialmente pari, indipendentemente dai livelli relativi di reddito regionale.

I tassi di interesse sono tendenzialmente uniformi sul territorio nazionale (al netto delle caratteristiche soggettive del singolo debitore).

Ovunque, il bilancio pubblico determina rilevanti trasferimenti impliciti (o espliciti nei Paesi federali), dai Nord ai Sud.

Ciò consente ai cittadini del Sud di avere un reddito disponibile maggiore del reddito prodotto; svolge una fondamentale funzione assicurativa delle economie regionali (shock asimmetrici), attraverso gli stabilizzatori automatici (aliquote fiscali progressive e sussidi di disoccupazione).

Per le regioni-Sud, a differenza delle nazioni-Sud, non vale il vincolo della bilancia dei pagamenti.

Le regioni-Sud possono importare più di quanto esportino, godendo di flussi compensativi automatici, dovuti all'azione del bilancio pubblico, che pareggiano le loro bilance dei pagamenti.

I motivi per cui ci sono i Nord e i Sud, e che plasmano le loro dinamiche, sono assai simili al caso internazionale.

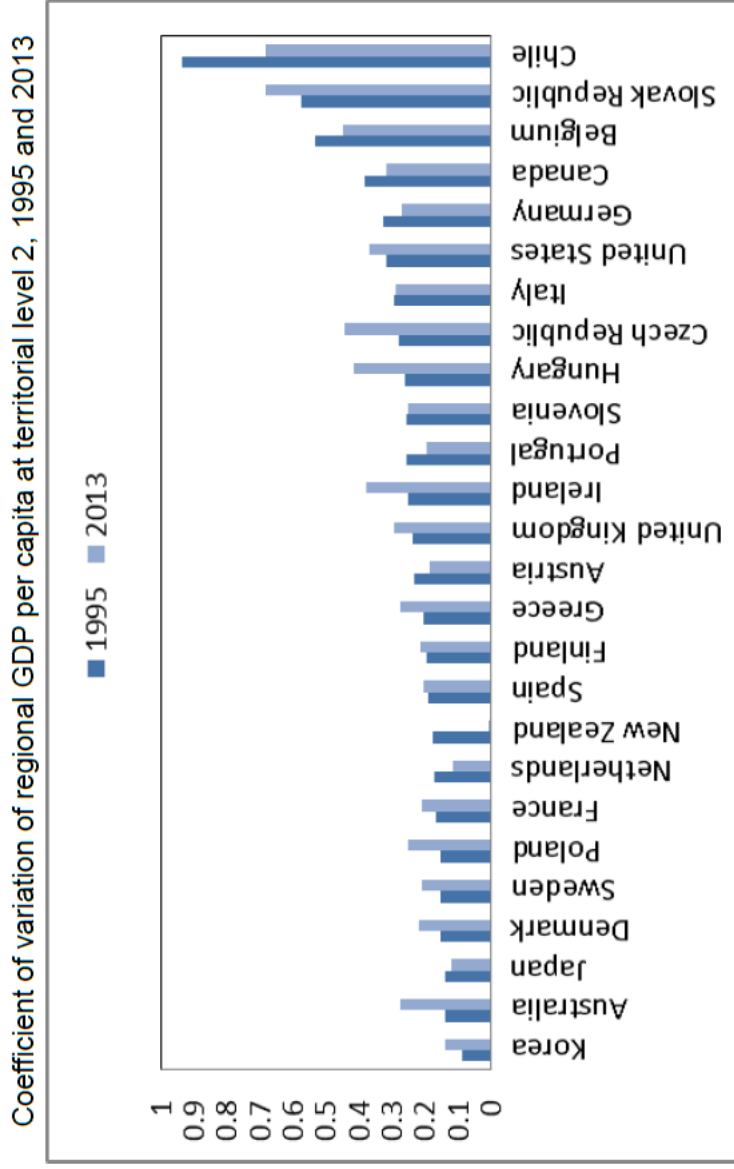
La storia dell'industrializzazione –in Europa è storia di regioni (non di nazioni), all'interno delle quali si determinano e sedimentano diversità, disparità, per agire di forti fenomeni cumulativi, circoli virtuosi.

A lungo si è ritenuto che vi sia una naturale tendenza al ridursi delle disparità fra i Nord e i Sud all'interno delle economie nazionali. Così non è stato, né in Italia, né nel resto del mondo: le disparità regionali tendono – ormai da alcuni decenni – a permanere se non ad incrementarsi.

Le differenze fra Nord e Sud all'interno dei Paesi si sono mostrate più difficili da contrastare di quelle fra Paesi.

Le forze economiche che favoriscono i Nord interni, specie le economie di agglomerazione e di apprendimento, si mostrano sempre più potenti. L'integrazione, più rapida e ampia rispetto al caso internazionale, fa sì che molte differenze siano e restino grandi per fenomeni di sviluppo cumulativi.

Figure 2. Regional disparities vary across OECD countries



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933410015>

Note: The sample includes only the OECD member countries for which regional data are available for the year 1995 and the year 2013.

Source: OECD (2016), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (database).

- Lo sviluppo dei Nord avviene, in parte, anche grazie al minore sviluppo dei Sud: all'assenza di concorrenza locale sui loro mercati; all'attrazione di capitale umano qualificato (modelli centro-periferia).
- Le forze economiche che possono favorire i Sud interni sono deboli.
- Per le regioni non c'è tasso di cambio e i costi del lavoro sono condizionati dall'esistenza di istituzioni nazionali comuni.

Certo, in alcuni periodi storici alcune regioni sono riuscite a determinare una nuova “divisione nazionale del lavoro”, anche giocando su più favorevoli costi di produzione (il “decentramento produttivo” degli anni Settanta).

Ma è storia antica: ciò avveniva quando le nazioni erano isolate le une dalle altre, e i calcoli di convenienza produttiva potevano limitarsi all'interno dei loro confini.

Oggi non è più così: è impossibile immaginare una convenienza produttiva, in particolare nei Sud delle nazioni del Nord, senza tenere conto che vi sono delle nazioni-Sud assai più competitive.

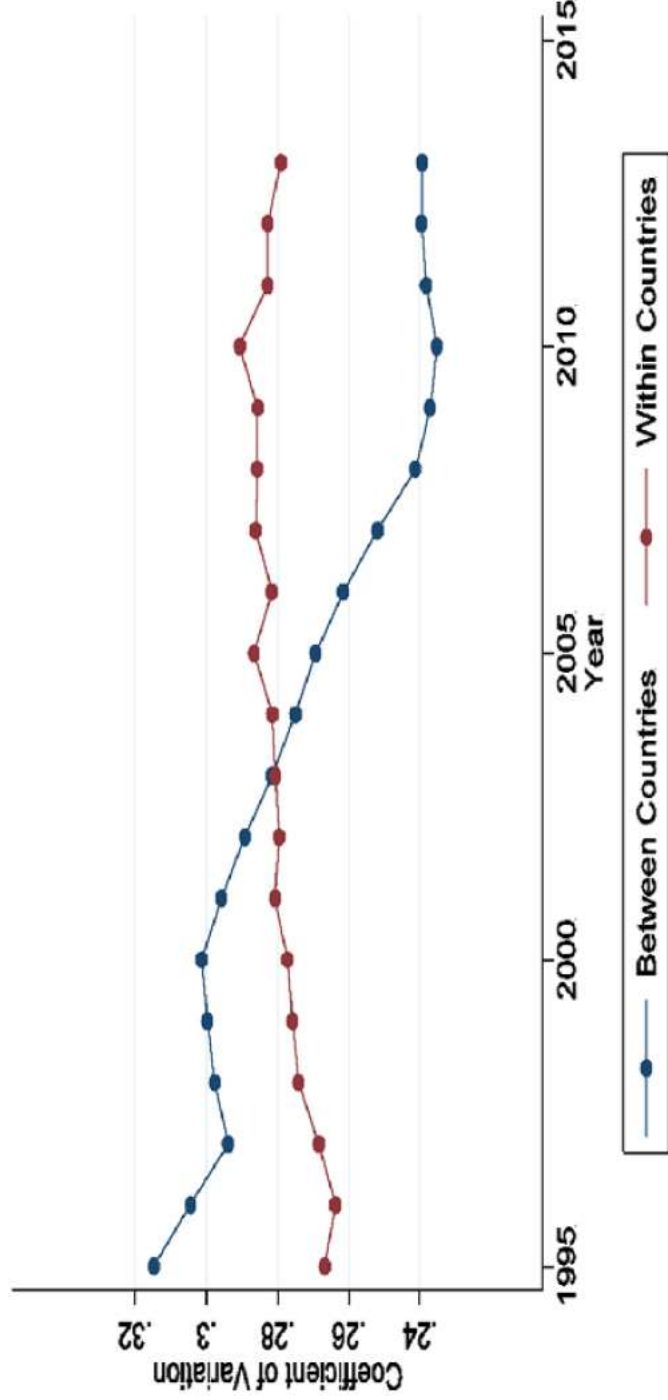
Oggi, per diventare competitivi sui costi-prezzi i Sud interni non possono solo giocare su un vantaggio rispetto ai Nord interni; devono guardarsi dalla concorrenza dei Sud del mondo: avere livelli salariali, ponderati per i relativi livelli di produttività, comparabili con quelli.

Le politiche per la competitività regionale sono da sempre più complesse e difficili delle politiche per la competitività a scala internazionale.

L'assenza dell'arma del cambio e la presenza di omogeneità istituzionali fra regioni, le hanno portate a lungo a concentrarsi sull'incentivazione dei movimenti di capitali all'interno dei Paesi.

Le nuove politiche regionali, pure nei casi dove si sono rivelate più intense – come nei Länder orientali tedeschi – hanno un compito di promozione dello sviluppo particolarmente arduo.

Figure 1. Inequality is decreasing between but increasing within countries



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933410004>

Note: The indicator *OECD within* is the coefficient of variation of regional GDP per capita within each country, averaged over the OECD countries available in our sample; the indicator *OECD between* is the coefficient of variation of national GDP per capita between those countries. The coefficient of variation is a measure for disparities in GDP per capita. The sample includes 26 OECD countries; among the current member countries the following are excluded: Luxembourg and Estonia because of the presence of only one TL2 region; Iceland, Israel, Mexico, Norway, Switzerland and Turkey for lack of regional data for the whole period considered. Source: Calculations based on data from OECD (2015), *National Accounts at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris and OECD (2016), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (database).

In pillole: a scala internazionale, i Sud hanno più strumenti, e quindi più possibilità, per svilupparsi; a scala nazionale, i Sud si giovano molto dell'esistenza di regole fiscali comuni.

(a meno di referendum sull'indipendenza o sull'autonomia differenziata: cfr: G.Viesti, «Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale, Laterza, 2019 – ebook scaricabile gratuitamente)

L'Europa sta transitando dal “caso internazionale” al “caso nazionale”, ed è oggi in una situazione intermedia fra i due.

Con l'integrazione commerciale della prima Comunità, gli Stati membri erano saldamente “nel caso internazionale”. Il quadro ha cominciato a cambiare con l'Atto Unico, la libera circolazione di capitali, servizi e persone, la riduzione dei poteri degli Stati nazionali, l'opera di liberalizzazione e tutela della concorrenza

La moneta unica ha cancellato lo strumento del cambio e l'autonomia della politica monetaria. Le regole sui bilanci pubblici sono state infine definitivamente cementate dall'insieme delle disposizioni del Fiscal Compact.

È invece fallito il progetto di armonizzazione fiscale: per cui ogni stato membro applica regole e aliquote proprie (differenziazione proibita fra le regioni all'interno di ciascun Paese). Così, i Paesi dell'Est, e diversi altri hanno messo in atto più o meno esplicite politiche di dumping fiscale. La tassazione si è progressivamente spostata sul lavoro, accrescendone anche il costo senza che al contempo aumentassero i salari.

La maggiore differenza rispetto al caso nazionale è che manca una politica fiscale comunitaria: con la conseguente assenza di flussi redistributivi e strumenti assicurativi contro gli shock, che invece sono sensibili all'interno degli Stati Uniti.

I rapporti fra Nord e Sud, all'interno dell'Unione, sono oggi fondamentali per il suo presente e il suo futuro. I partner non sono più Stati autonomi ma non sono ancora regioni di una nuova entità.

Dopo il varo della moneta unica, il Nord ha guadagnato competitività: per la forza pregressa della sua industria, per i suoi rilevanti investimenti nell'istruzione e nella ricerca; per la qualità delle sue istituzioni. Anche per i cambiamenti delle regole sul mercato del lavoro e sul welfare, specie in Germania.

Senza vantaggi di cambio, senza autonome politiche industriali, con la concorrenza dei Sud del mondo sui beni a maggiore intensità di lavoro, non è agevole per i Sud d'Europa esportare verso il Nord. I divari sono persistenti!

L'Europa ha fatto un passo indietro, verso il caso internazionale (tassi di interesse diversi). Si è aggravata la condizione dei debitori.

A differenza del caso internazionale, i Paesi non hanno potuto intervenire sul proprio deficit estero; non hanno potuto gestire, anche attraverso strumenti estremi (come un default) il proprio debito.

Ma a differenza del caso nazionale, i tassi di interesse sono restati diversi, e non vi è stato alcun intervento, né automatico né discrezionale, del bilancio pubblico.

Non si è messo in moto alcun meccanismo di aggiustamento di questi squilibri. La situazione “a mezza via” li ha rafforzati, avvantaggiando ulteriormente il Nord: le imprese tedesche contemporaneamente si giovano della moneta unica sul mercato comune europeo, ma di costi di finanziamento più bassi rispetto alla concorrenza

La linea europea è stata chiara. Gli squilibri saranno riassorbiti dalla caduta della domanda interna e il recupero di competitività nei Paesi del Sud. Attraverso politiche di controllo dei conti pubblici che producono recessione e quindi caduta delle importazioni.

E “riforme strutturali”: parola magica con cui si definisce qualsiasi intervento in grado di ridare competitività ai Sud, che si sostanziano in una riduzione del perimetro dell'azione pubblica e in una estrema moderazione salariale.

Come ai tempi del gold standard, quando i Paesi con deficit commerciale erano soggetti a un forte aggiustamento deflazionistico, con una caduta dei salari interni fino a che non avessero riacquisito competitività internazionale. Regime che non a caso fu mutato nel secondo dopoguerra, prevedendo maggiore flessibilità pur in cambi fissi: possibilità di deprezzamento delle valute e prestiti del Fondo monetario internazionale.

Come nell'Ottocento il gold standard, così oggi il Bruxelles Consensus ha dato vita, nel Sud, ad una fase recessiva. Il recupero di competitività del Sud non si palesa: essere Sud in queste condizioni è più difficile che esserlo come stato sovrano.

Che cosa avrebbe potuto fare di più l'Europa? Costruire regole e istituzioni per mutualizzare in parte i debiti pubblici. Accettare la golden rule. Accrescere il ruolo del bilancio comunitario, particolarmente per le politiche di coesione e per le grandi politiche comunitarie per la ricerca, l'innovazione, il rilancio dell'industria; per la realizzazione di grandi progetti europei nelle reti di trasporto e comunicazione.

Chiedere ai Paesi dell'Europa del Nord di accrescere la propria domanda interna attraverso politiche fiscali espansive e di lasciare correre un po' di più i prezzi interni, facilitando così l'export del Sud.

Ogni regola e politica europea non può che essere frutto di composizione di interessi e punti di vista. E quindi vanno tenuti in debito conto gli interessi del Nord. Ma non sembra questo il caso: nell'Europa contemporanea sembrano valere assai più (solo?) gli interessi del Nord. È un Bruxelles consensus o un Berlin consensus?

La situazione “a metà del guado” è instabile e pericolosa. Il Nord non può pretendere regole commerciali e di cambio come nel caso nazionale, senza almeno un po' di bilancio comune e di politiche di sviluppo. Il Sud non può pretendere di avere capitali illimitati a basso costo senza acquisire, nel tempo, maggiore competitività.

In un'economia continentale sempre più integrata il tema dei rapporti Nord-Sud è di fondamentale importanza: vanno costruite regole e istituzioni per far sì che i vantaggi dell'integrazione si diffondano su tutte le regioni e su tutti i cittadini. Non ci può essere integrazione senza coesione sociale e territoriale