Gianfranco Viesti

# Nord-Sud

## una nuova lettura in chiave europea

L'Unione europea sta vivendo un periodo di particolare travaglio: non è una novità; ma questa volta il travaglio è più intenso. L'Unione è stata colta dalla crisi economica internazionale in un momento particolarmente complesso della sua evoluzione e l'incompletezza della sua costruzione sta rendendo più gravi e persistenti gli effetti della grande recessione, che in altre aree del mondo – apparentemente – sono in via di superamento. Ma non solo. Si sta determinando una ripartizione asimmetrica dei costi della crisi fra gli Stati membri e i cittadini; nuova, quantomeno in questa intensità. Pericolosa, perché può sollecitare in fasce della politica e della società europea sentimenti contrari al processo di integrazione e di forte contrapposizione al suo interno; può approfondire, invece di ridurre, le disuguaglianze nel benessere e nelle opportunità. L'integrazione europea resta fortemente positiva per il benessere complessivo dell'area; ma la ripartizione dei benefici fra i soggetti (cittadini, Stati) che ne fanno parte può mutare nel tempo; in particolare possono diminuire i benefici e aumentare i costi dell'integrazione europea 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, ma con connotati del tutto particolari. 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.

Per capire meglio l'Europa di oggi è allora opportuno chiedersi: che cosa determina la ripartizione, nel tempo, dei benefici dell'in-

tegrazione fra un gruppo (di Stati, di regioni) più forte ed avanzato – che chiameremo convenzionalmente Nord – e un gruppo meno forte ed avanzato che chiameremo Sud? Quali forze giocano a favore di una ripartizione più equa, e quali al contrario spingono verso una distribuzione asimmetrica dei benefici e quindi verso un approfondimento delle distanze, dei «divari»?

## Le disparità territoriali su scala diversa: la competizione internazionale

Nell'economia internazionale ci sono da sempre, e sempre ci saranno, i Nord e i Sud. Lo sviluppo economico diseguale ha spiegazioni forti e da tempo ben note. Nel determinare le disparità contano fattori relativamente banali come quelli geografici, connessi alla 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 complessi e differenziati. Per fortuna anche gli economisti hanno imparato che «la storia conta»: e che quindi chi parte prima può avvantaggiarsi da esperienze e dimensioni acquisite, come convincentemente argomentato dalle recenti teorie del commercio internazionale in presenza di economie di scala statiche (dimensione) o dinamiche (esperienza)[1]. Contano le regole e i rapporti di forza internazionali, i regimi di cambio, del commercio e della finanza internazionale così come il potere, «soft» o «hard», di alcuni su altri, come nell'antico colonialismo o nelle più moderne relazioni geopolitiche. Infine, contano naturalmente 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.

*La grande questione aperta tra i Nord e i Sud d'Europa, da cui non si può prescindere*

Chi vince, in questa grande gara internazionale, il Nord o il Sud? La risposta è aperta. I dati ci dicono che i vincitori sono diversi nei diversi periodi storici; e che in particolare nei decenni più recenti – e ancora oggi – ci sono stati e ci sono molti Sud vincitori. Alcuni Sud si sono iscritti (come la Corea) o si stanno per iscrivere (come la Turchia) al club dei ricchi. Altri, invece, rimangono indietro. È co-

munque una buona notizia. Perché la storia dell'economia internazionale non è scritta: e per questo è interessante, richiede approcci pragmatici e documentati più che grandi visioni ideologizzate[2]. 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 (come ci stiamo accorgendo, con nostra preoccupazione, in Italia), anche se le trasformazioni sono lente, progressive.

Potenti forze giocano a favore dei Nord[3]. Le economie di scala, che favoriscono chi è più grande, e quindi riesce a far sviluppare di più le imprese e servire grandi mercati. Le economie di varietà: chi ha attività economiche molteplici e diversificate riduce i propri rischi e più facilmente si adatta alle congiunture. Le economie di agglomerazione: chi riesce a concentrare in luoghi densi (le città, i cluster e distretti industriali) saperi e attività economiche diversificati ma correlati, fa sì che essi si rafforzino a vicenda, con meccanismi ben noti da tempo alla scienza economica, e siano in grado di generare innovazione e nuove attività. E similmente le economie di apprendimento, per cui producendo si impara a produrre meglio, a realizzare beni e servizi diversi e si possono destinare le risorse accumulate ad investimenti in ricerca e sviluppo. In una parola, giocano a favore del Nord i circoli virtuosi dell'economia.

Per fortuna, forze significative giocano anche a favore dei Sud. La possibilità di entrare in mercati esistenti giovandosi di costi minori di produzione (del lavoro, ma anche dell'energia), far concorrenza ai Nord, acquisire quote di produzione e cominciare a volgere a proprio favore qualche circolo virtuoso. Circostanza notevolmente favorita, in tempi recenti, dalla tendenza a «frammentare» le produzioni di beni e servizi in «moduli» (cioè in fasi e/o componenti distinti) e a trasferire singoli moduli in Paesi diversi, in base ai loro vantaggi localizzativi. Si creano così grandi «catene del valore» internazionali, controllate normalmente da imprese dei Paesi del Nord, in cui però i Paesi del Sud giocano un ruolo importante[4]. Ancora, le discontinuità tecnologiche che riducono o azzerano i vantaggi dell'esperienza di chi è partito prima, offrendo opportunità inedite a chi arriva dopo; che può sfruttare anche il grande vantaggio – in termini di riduzione dei rischi – dell'imitatore rispetto all'innovatore. Infine, la possibilità – da sempre fondamentale nella storia economica – 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.

La storia ci conferma tuttavia uno degli assunti più positivi e confortanti della teoria economica: che quando i Nord e i Sud si integrano, commerciano, si scambiano idee, tecnologie, persone, capitali, ne traggono profitto entrambi. Politiche di isolamento, autarchiche, protezionistiche – ci dicono tante esperienze recenti e meno – non portano lontano. E questa è un'ottima notizia per l'Europa, a cui presto si arriverà. Ma la storia economica ci insegna anche che la ripartizione di questi benefici – che è l'argomento principale di questo scritto – può essere altamente asimmetrica, diseguale. Nel determinare questa ripartizione di benefici contano moltissimo le regole internazionali, e le politiche interne: ciò che si fa per partecipare maggiormente attrezzati a questa gara.

Nell'ultimo ventennio siamo stati investiti dall'ondata dogmatica dei principi del cosiddetto *Washington Consensus*: basta aprirsi all'integrazione internazionale per coglierne i benefici. Basta adottare le ricette universali (uguali per tutti, indipendentemente da geografia, storia, istituzioni, livelli di sviluppo) fatte di liberismo, privatizzazioni, riduzione del ruolo dello Stato, per avere successo. Questa ondata sta fortunatamente cominciando a rifluire (tranne forse in Italia, come accade sempre per le vicende dei tardi epigoni). Molto più ragionevolmente si torna a pensare che 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; seguendo semplicemente[5] lo scorrere del tempo e il mutare delle condizioni, le situazioni degli altri, le proprie opportunità. I Sud di successo non sono quelli che replicano i percorsi dei Nord.

Come attrezzarsi? Questa domanda apre le porte di una discussione cui si può far solo cenno; ma che, come le considerazioni precedenti, può essere fondamentale per comprendere problemi e prospettive dell'Europa contemporanea. Le lezioni della storia economica sono diverse e interessanti, a riguardo. Basti ricordare che tutti i Paesi oggi del Nord – tranne il primo, l'Inghilterra – e quasi tutti i Sud che hanno avuto successo hanno messo in atto incisive e durature politiche di sostegno al proprio sviluppo industriale (termi-

ne con il quale definiamo le attività di produzione di beni materiali o immateriali, caratterizzate da significativa innovazione, alta diversificazione e forte integrazione internazionale). Molti, al Sud e al Nord, a cominciare dagli Stati Uniti e dalla Germania, le hanno ancora oggi, con una pluralità di strumenti: da copiosi sostegni alla ricerca e all'innovazione, all'uso incisivo della domanda pubblica, ad esplicite politiche industriali.

Quella delle politiche industriali, come ben noto, è una storia costellata da tanti fallimenti, ma anche da grandi successi: che suggerirebbero di studiare, imparare dall'esperienza (propria e degli altri), disegnare con cura piuttosto che respingere ideologicamente[6]. Lo sviluppo dell'industria (innovatrice, esportatrice) non è sempre spontaneo: possono servire visioni lunghe, grandi capitali, investimenti senza ritorni immediati. 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. La crescita può addirittura «immiserire» se il valore di quel che si esporta non cresce come il valore di ciò che si deve importare; e se non si esporta a sufficienza non si può importare[7]: ovvero si può importare solo a debito – finché ci si riesce. Ancora, la storia ci insegna che l'uso del tasso di cambio non può sostituire una vera capacità concorrenziale; che alla lunga svalutare crea solo inflazione.

*Nei casi in cui un sistema cresce, è cruciale il ruolo del sistema educativo*

Ma il dibattito è aperto: c'è chi sostiene che politiche di cambio siano inutili o addirittura dannose, perché disabituano le imprese alla competizione vera (è un argomento che si sente ripetere anche in Italia, per spiegare le debolezze della nostra industria) e chi ricorda come invece possano aprire «finestre di opportunità», durante le quali far nascere e crescere nuova industria che difficilmente sarebbe sorta (e anche questa argomentazione può portare esempi nostrani, a partire dalle vicende del Nord Est degli anni Settanta e Novanta), e che poi dovrà essere capace di evolvere senza la «droga» del cambio.

Naturalmente, l'insegnamento più importante è un ultimo, assai facilmente sintetizzabile: 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[8]. Serve sempre tempo, molto tempo.

I Nord e i Sud del mondo tendono a condividere, mai come in questo periodo storico, l'idea che l'adesione a regimi internazionali di apertura commerciale sia positiva. Non mancano tuttavia frizioni politico-commerciali fra Paesi e tentativi di volgere le regole internazionali a proprio favore: anche se la lunga durata dei processi di liberalizzazione commerciale ha in grande misura definito le regole del gioco. È viva la polemica all'interno dei Sud e dei Nord; curiosamente, mentre nel passato era prevalente la contestazione politica proveniente dai Sud sullo sfruttamento implicito nel libero scambio, oggi sono molto vive le voci all'interno dei Nord: esse lamentano concorrenza sleale, dumping sociale; indicano, non senza qualche ragione, i grandi costi di aggiustamento a cui i Nord devono sottoporsi, con la dismissione di intere aree industriali (geografiche e settoriali) e i relativi effetti sul mercato del lavoro. Più complesse sono invece le discussioni internazionali sulle altre forme di integrazione, che qui non possono che essere lasciate sullo sfondo: le barriere dei Nord al movimento internazionale delle persone; le interessanti, articolate, problematiche relative ai servizi e alla proprietà intellettuale; i vincoli e i controlli, specie nell'area asiatica, ai movimenti di capitali. Ciò che vale ricordare è che l'integrazione non è senza polemiche e contrasti; non è un fenomeno meccanico, bensì è frutto anche della capacità politica di mediare fra interessi diversi nel riparto dei benefici.

## Essere Nord, essere Sud: in un Paese, nel mondo

Che cosa rende differente essere Nord e Sud di un unico Paese, invece che del mondo? L'integrazione è più rapida, intensa, tendenzialmente irreversibile; e quindi più semplice e ampia la circolazione di merci e servizi, persone e capitali. Le istituzioni e le politiche sono assai più simili che fra Stati. La moneta è unica e non c'è tasso di cambio interno. Compaiono, fondamentali, le politiche del bilancio pubblico, che tendenzialmente garantiscono un prelievo uniforme e soprattutto un simile livello di servizi a tutti i cittadini, in tutte le regioni.

I motivi per cui ci sono i Nord e i Sud, e che plasmano le loro

dinamiche, sono assai simili a quelli visti nelle pagine precedenti. Basti ricordare come la storia dell'industrializzazione – e quindi per molti versi dello sviluppo – in Europa sia assai più storia di regioni che non di nazioni, all'interno delle quali si determinano e sedimentano diversità, disparità, per agire di forti fenomeni cumulativi, circoli virtuosi[9]. Come nel caso internazionale, vi sono molti motivi per pensare che i processi di integrazione economica nazionale abbiano complessivamente accresciuto il benessere di tutte le sue regioni. Ma è aperta la discussione sulla ripartizione, nel tempo, di questi benefici. A lungo si è ritenuto (e in Italia molti ne sono ancora convinti) che vi sia una naturale tendenza al ridursi delle disparità fra i Nord e i Sud all'interno delle economie nazionali.

Alla metà degli anni Sessanta fu teorizzato, sulla base di un'ampia evidenza empirica in tanti Paesi nei decenni precedenti, che ad una fase di accentuazione delle disparità, coincidente con i primi processi di industrializzazione, corrispondesse poi sempre una fase di riduzione, connessa alla diffusione spaziale dell'industria, e quindi del benessere. Non a caso tale ipotesi fu di poco successiva a quella secondo cui anche le disuguaglianze tra individui, dopo una fase di accentuazione all'inizio dello sviluppo, tendono a ridursi[10]. 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. Perché? La risposta più semplice è che le forze economiche che favoriscono i Nord interni, specie le economie di agglomerazione e di apprendimento, si mostrano sempre più potenti[11]. L'integrazione, più rapida e ampia rispetto al caso internazionale, fa sì che molte differenze siano e restino grandi per fenomeni di sviluppo cumulativi; 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[12]. Laddove le disparità si sono ridotte, o addirittura invertite (come nell'unico caso, quello del Belgio), ciò è avvenuto principalmente per discontinuità tecnologiche, che hanno colpito la competitività dei vecchi Nord (le difficoltà delle industrie nelle regioni carbonifere).

Le forze economiche che possono favorire i Sud interni si sono rivelate più deboli di quanto immaginato. Due gli aspetti princi-

pali (di grande rilevanza per la successiva discussione europea): il primo attiene ai costi di produzione, il secondo alle politiche di sviluppo. Nel quadro internazionale i rivolgimenti maggiori si verificano quando i Paesi del Sud riescono ad entrare sui mercati internazionali con i propri beni grazie ad un vantaggio comparato basato sul minore costo, rafforzato da un cambio favorevole, anche attraendo investimenti dalle nazioni del Nord. Per le regioni è assai diverso. Non c'è tasso di cambio. I costi del lavoro sono condizionati dall'esistenza di istituzioni nazionali comuni. Certo, in alcuni periodi storici (anche in Italia, come è noto) regioni newcomer 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 relativamente 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, a piccola o grande distanza, vi sono dei Sud assai più competitivi. Per capirci, nei *Länder* più ricchi della Germania non si comprano beni, perché più convenienti sotto il profilo del prezzo, realizzati nei *Länder* dell'Est, ma direttamente quelli polacchi, o turchi, o asiatici; così come nell'Italia Settentrionale non si comprano beni prodotti nel Mezzogiorno, ma nei Balcani o in Asia. E le imprese, di Monaco o di Milano, investono assai meno, per produrre questi beni, a Dresda o Napoli di quanto non facciano a Bratislava o a Shanghai. Oggi, per diventare competitivi sui costi-prezzi i Sud interni non possono solo giocare su un vantaggio rispetto ai Nord interni, ma devono guardarsi dalla concorrenza dei Sud del mondo: determinare, in teoria, livelli salariali, ponderati per i relativi livelli di produttività, comparabili con quelli.

Quanto alle politiche per la competitività regionale, esse 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, e sull'utilizzo di altre strumentazioni di politica industriale[13]. Nell'ultimo ventennio almeno, tuttavia, se ne è ridotta significativamente l'intensità (che resta vivace negli Stati Uniti, dove

le incentivazioni sono gestite direttamente dagli Stati e non dal livello federale), per un insieme di motivi; 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.

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, e quindi dal relativo gettito fiscale. Oltre a questo, i tassi di interesse sono tendenzialmente uniformi sul territorio nazionale (al netto delle caratteristiche soggettive del singolo debitore), a causa di aspettative di cambio e rischi Paese e istituzionali comuni.

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 nei confronti di mutamenti del quadro che possano penalizzarle (gli eventi che in economia sono definiti shock asimmetrici) attraverso gli stabilizzatori automatici (aliquote fiscali progressive e sussidi di disoccupazione). Fa sì che per le regioni-Sud, a differenza delle nazioni-Sud, non valga il vincolo della bilancia dei pagamenti: le regioni-Sud possono importare più di quanto esportino, godendo di flussi compensativi automatici, prevalentemente dovuti all'azione del bilancio pubblico, che pareggiano le loro bilance dei pagamenti; allo stesso tempo questi flussi compensativi consentono alle regioni-Sud proprio di acquistare beni delle regioni-Nord, rendendo più difficile lo sviluppo delle loro industrie e favorendo quelle delle regioni fornitrici[14]. Per molti decenni nel dopoguerra, in particolare nell'Europa occidentale, la crescita del Welfare State ha portato ad un accentuarsi di questi fenomeni: con una crescente spesa pubblica distribuita pro capite e non proporzionalmente al reddito prodotto dagli individui, l'espansione dello Stato sociale – a parità di altre condizioni, e al netto delle diverse caratteristiche che ha assunto nelle diverse realtà nazionali – ha favorito i Sud.

Anche da questo punto di vista il quadro più recente mostra discontinuità. La crescita della spesa si è arrestata e in non pochi casi si è invertita, con effetti simmetrici rispetto a quelli del passato. In

molti Paesi sono sorte vivaci dispute sulla ripartizione territoriale dei relativi costi e benefici: ciò è accaduto non solo in Italia, ma anche in Germania e in Spagna. Ad esse si sono affiancate tendenze secessioniste delle regioni-Nord, non solo in Italia, ma anche in Spagna e in Belgio, motivate dall'idea che così venga meno il peso fiscale della fornitura di servizi pubblici anche ai cittadini delle regioni-Sud; dando tuttavia per scontato che con esse rimangano automaticamente valide le intese valutarie e commerciali che garantiscono l'assorbimento delle proprie esportazioni. Interessante da questo punto di vista è anche il recente caso scozzese, motivato sotto il profilo economico dal desiderio di non condividere con il resto del Regno Unito i proventi dell'estrazione del gas nel Mare del Nord. Alle dispute economiche si sono affiancate crescenti tensioni politico-culturali: con i cittadini delle regioni-Sud accusati di vivere sulle spalle dei più laboriosi cittadini delle regioni-Nord[15]. Tensioni certamente più intense di quelle fra cittadini, imprese, interessi di nazioni diverse.

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.

## L'Europa a metà del guado: né nazionale, né internazionale

Veniamo finalmente all'Europa di oggi. Nello schema stilizzato che qui è stato adottato, 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 di metà degli anni Ottanta, che ha accelerato anche la libera circolazione di capitali, servizi e persone, e ha significativamente, progressivamente, ridotto i poteri degli Stati nazionali in molti ambiti, specie relativi alle politiche industriali (disciplina degli aiuti di Stato). Cosa molto importante, insieme all'Atto Unico, proprio per l'assunto che la maggiore liberalizzazione avrebbe con tutta probabilità prodotto fenomeni di concentrazione spaziale dello sviluppo a favore dei Nord, la Comunità ha varato proprie politiche regionali, per lo sviluppo delle regioni e dei Paesi in ritardo, che restano ancora oggi la più rilevante, vera, politica europea[16]. L'opera di liberalizzazione, tutela della concor-

renza e armonizzazione della Commissione ha poi preso vigore e riguardato molti altri importanti ambiti. Più netto e deciso è stato il cambiamento realizzato con Maastricht: la moneta unica ha definitivamente cancellato lo strumento del cambio (che ancora nel 1992-96 si era rivelato fondamentale per l'aggiustamento dell'Italia) ed eliminato l'autonomia della politica monetaria. Già annunciate con Maastricht come criteri di convergenza, ribadite con il Patto di Stabilità, le regole sui bilanci pubblici sono state infine definitivamente cementate dall'insieme delle disposizioni più recenti e dal Fiscal Compact.

È invece fallito il progetto di armonizzazione fiscale: per cui ogni Stato membro applica regole e aliquote proprie (differenziazione che è invece proibita fra le regioni all'interno di ciascun Paese, cosa che incide sulle diverse possibilità – di nazioni e di regioni – di attirare capitali). Così, i Paesi dell'Est, usciti dal comunismo con un livello inferiore di spesa e prestazioni sociali, hanno aliquote assai inferiori, e diversi altri – dal Lussemburgo all'Austria, dall'Olanda all'Irlanda – hanno messo in atto più o meno esplicite politiche di *dumping* fiscale. Essendo il movimento dei capitali assolutamente libero, all'interno e all'esterno dell'Unione, la tassazione si è progressivamente spostata sul lavoro, accrescendone anche il costo senza che al contempo aumentassero i salari.

Naturalmente, la maggiore differenza rispetto al caso nazionale è che manca un bilancio europeo (quello esistente ha dimensioni insignificanti), così come una politica fiscale comunitaria: con la conseguente assenza di flussi redistributivi e strumenti assicurativi contro gli shock.

Tutta la costruzione comunitaria è stata messa fortemente a rischio, e tuttora lo è, dalla crisi internazionale, per due fondamentali motivi: erano già emersi, a partire in particolare dall'inizio del nuovo secolo, grandi squilibri regionali (cioè fra Stati membri) al suo interno, fra il Nord e il Sud, che si sono poi rivelati insostenibili; l'onere dell'aggiustamento è stato posto pressoché esclusivamente a carico del Sud. I rapporti fra Nord e Sud, all'interno dell'Unione, sono quindi diventati fondamentali per il suo presente e il suo futuro. La crisi ha origini americane e finanziarie; ma nella sua seconda fase, dopo il 2011, è principalmente europea e reale. Perché? Proprio per l'incompleta transizione comunitaria: i partner non sono più Stati autonomi ma non sono ancora regioni di una nuova entità.

Dopo il varo della moneta unica, si sono creati forti squilibri reali fra il Nord (la Germania e i suoi vicini) e il Sud (i Mediterranei e in parte la Francia). Il Nord ha guadagnato competitività: principalmente per la forza pregressa della sua industria, e per i suoi rilevanti investimenti, passati e presenti, nell'istruzione e nella ricerca; per la qualità delle sue istituzioni. Anche – ma non è chiaro quanto – per i cambiamenti, negli ultimi anni, delle regole sul mercato del lavoro e sul welfare, specie in Germania. I motivi per cui si è Nord hanno profonde radici storiche; grazie a questi vantaggi, e con la moneta unica, il Nord ha esportato sempre più nel Sud. Il relativo squilibrio nelle bilance commerciali è stato finanziato da corrispondenti flussi di capitali: il Sud si è indebitato con il Nord, giovandosi moltissimo di tassi di interesse molto bassi, frutto anch'essi della moneta unica e quindi della scomparsa (che si riteneva definitiva) del rischio-Paese e delle aspettative di svalutazione: il cosiddetto «dividendo di Maastricht». Tali flussi sono stati intermediati dal sistema bancario del Sud, che ha assunto i relativi rischi di investimento. Il quadro è in realtà differenziato, all'interno di questo schema: per la Grecia è stata rilevantissima l'azione dell'operatore pubblico, che ha così finanziato grandi deficit di bilancio e un elevato debito; per l'Italia ha contato assai più il debito; per la Spagna – e in certa misura Portogallo e Irlanda – l'operatore pubblico è stato marginale. La Spagna in particolare è stata a lungo l'allievo più virtuoso di Maastricht, con bilanci pubblici assai migliori di quelli tedeschi: il suo squilibrio è stato interamente privato. In tutti i Paesi, però, l'investimento di questi ingenti capitali non ha determinato un aumento di competitività e quindi una tendenza al riequilibrio delle bilance commerciali. Anche questo non ci sorprende: 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 assai più persistenti!

Cosa sia avvenuto successivamente è noto: le vicende greche, per le gravi colpe sia delle classi dirigenti di quel Paese sia delle istituzioni europee (recentemente, impietosamente messe in luce dal Fondo monetario internazionale), hanno fatto balenare l'ipotesi di rottura della moneta unica; e quindi crescere il cosiddetto rischio di «ridenominazione». L'Europa ha cioè fatto un passo indietro, verso il caso internazionale (tassi di interesse diversi). La crisi greca ha contagiato gli altri Paesi, e ciò ha determinato per tutti i Sud

un'impennata dei tassi di interesse e un rilevante aumento del loro differenziale rispetto a quelli tedeschi (lo spread). Si è aggravata la condizione dei debitori, pubblici e privati, con una crisi gravissima del sistema bancario (particolarmente in Spagna e Irlanda) e un forte rallentamento dei flussi di fondi privati all'interno dell'Europa: il salvataggio delle banche, dal costo enorme, ha creato deficit pubblici, aumento del debito e del costo del suo finanziamento.

A differenza del caso internazionale, i Paesi coinvolti non hanno potuto intervenire sul proprio deficit estero; non hanno potuto gestire, anche attraverso strumenti estremi (come un default, controllato o meno) il proprio debito. Ma a differenza del caso nazionale, i tassi di interesse sono restati assai diversi, e non vi è stato alcun intervento, né automatico né discrezionale, del bilancio pubblico.

## Il meno possibile, il più tardi possibile

Il punto fondamentale è che non si è messo in moto alcun meccanismo di aggiustamento di questi squilibri. Anzi, 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 e di costi di finanziamento assai più bassi rispetto alla concorrenza (circa due punti rispetto alle imprese italiane). Per capirci: la Volkswagen era già più competitiva della Fiat, grazie alla maggiore qualità dei suoi prodotti, ai grandi investimenti in ricerca e in innovazione; cosìcché vende più auto in Italia di quante la Fiat ne venda in Germania. La crisi ha rafforzato questo vantaggio, perché la Volkswagen oggi può praticare politiche di prezzo e di credito più aggressive, grazie alla maggiore disponibilità e al minor costo della provvista bancaria; e può assumere valenti ingegneri italiani e spagnoli che non trovano più lavoro in patria.

La risposta delle istituzioni europee è efficacemente riassunta dalla frase: il meno possibile, il più tardi possibile. La storia ci dirà, forse, in che proporzione nell'atteggiamento del governo tedesco abbiano giocato convincimenti ideologici e semplice difesa dei vantaggi nazionali. Al netto dei prestiti (onerosi!) particolarmente alla Grecia e della successiva ristrutturazione del suo debito, la linea europea è stata chiara. Gli squilibri saranno riassorbiti dalla caduta della domanda interna e dal recupero di competitività nei Paesi del Sud. Attraverso rigorosissime politiche di controllo dei conti pubbli-

ci rigidamente monitorate dal Consiglio europeo (a differenza del 2003, quando fuori regola rispetto ai parametri del Patto di Stabilità erano Germania e Francia), che producono recessione e quindi caduta delle importazioni. Con il divieto di nuovo debito. E da «riforme strutturali»: parola magica con cui si definisce qualsiasi intervento in grado di ridare competitività ai Sud, che si sostanzi principalmente in una riduzione del perimetro dell'azione pubblica e in una estrema moderazione salariale, che si è tradotta anche (in Spagna e in Grecia) in un taglio dei salari nominali. Un nuovo *consensus*: questa volta di Bruxelles.

La prescrizione di una ricetta molto dura e identica: se all'epoca del *Washington Consensus* veniva detto ai Paesi più poveri del mondo che facendo come gli Stati Uniti avrebbero trovato presto la via della prosperità, oggi si ordina ai Paesi del Sud Europa di diventare rapidamente «come la Germania»: l'espiazione per i peccati commessi e le virtù dei bilanci pubblici in ordine e le «riforme strutturali» apriranno le porte del paradiso. Interessante notare che il termine tedesco «Schuld» significa sia debito sia colpa[17]. In questa ricetta ci sono argomenti condivisibili; molti i pregi, che vanno pienamente riconosciuti, del «Modell Deutschland». Ma l'idea che una sua massiccia e uniforme applicazione possa produrre risultati positivi in contesti assai diversi e breve tempo è più un atto di fede che una certezza, come mostrano anche i dati economici recenti dei Paesi del Sud.

*Ma ogni ipotesi di «austerità espansiva» si è rivelata del tutto inattendibile*

Tutto sembra molto ottocentesco. Ai tempi della *Belle époque*, vigente il regime internazionale del *gold standard*, i Paesi con deficit commerciale erano soggetti a un forte aggiustamento deflazionistico, con una caduta dei salari interni fino a che non avessero riacquistato competitività internazionale. Regime che non a caso fu mutato nel secondo dopoguerra, anche grazie alla lungimiranza di Keynes, prevedendo maggiore flessibilità pur in un regime di cambi fissi: possibilità di deprezzamento delle valute e prestiti del Fondo monetario internazionale. E come nell'Ottocento il *gold standard*, così oggi il *Bruxelles Consensus* ha dato vita, nel Sud, ad una fase recessiva; di dimensioni mai viste nel dopoguerra. Essa però tende ad essere persistente. Le ipotesi di «austerità espansiva», secondo cui

politiche restrittive di bilancio avrebbero rilanciato l'economia, si sono rivelate del tutto inattendibili; l'effetto delle politiche restrittive, come ben sa ogni studente al primo anno di economia, è stato infatti ampliato da un significativo effetto moltiplicativo sull'intera domanda, gravemente sottostimato dalle autorità europee[18]. La contemporanea crisi dei debiti sovrani e bancari, la recessione e l'aumento generalizzato del rischio per le imprese stanno anche producendo un forte razionamento del credito interno. Il recupero di competitività del Sud – per motivi che sono stati ampiamente illustrati in precedenza – non si palesa: essere Sud in queste condizioni è più difficile che esserlo come Stato sovrano. La recessione a Sud sta cominciando a penalizzare anche il Nord, che esporta di meno. Il Nord diventa anch'esso vittima dell'eccesso di costi che sono stati caricati sul Sud, e della propria iper-austerità.

Solo l'intervento della Banca centrale europea con l'annuncio di uno strumento di difesa estrema dell'euro, gli acquisti sul mercato secondario di titoli pubblici degli Stati nazionali, ha portato a qualche sensibile miglioramento, riducendo le aspettative di collasso della moneta unica e i rischi di «ridenominazione» dei debiti pubblici, con una riduzione degli spread. Si noti bene che il costo del finanziamento dei debiti pubblici degli Stati membri in difficoltà è solo in parte connesso alle loro virtù di bilancio, e in misura considerevole legato proprio a questi rischi di sistema[19]: con il preoccupante corollario che neanche lo Stato membro più virtuoso sul fronte dei conti pubblici può essere certo di ricevere il premio sotto forma di riduzione dei tassi di interesse, se persistono o ritornano aspettative di un *break-up* dell'euro.

## Conclusioni

Che cosa avrebbe potuto fare di più l'Europa? Accentuare la sua integrazione[20]. Costruire regole e istituzioni per mutualizzare in parte i debiti pubblici, senza accrescere troppo i rischi per i Paesi a più basso debito, attraverso meccanismi di eurobond come quelli proposti dagli stessi consiglieri economici del Primo ministro tedesco. Accettare la *golden rule*: scorporando dall'obbligo di pareggio per i bilanci pubblici le spese (o quantomeno alcune spese) per gli investimenti pubblici, motori di rilancio strutturale delle economie deboli: non contabilizzando così in un solo anno – e quindi compri-

mendo – spese che si ripagano nel tempo lungo e che sostengono competitività e crescita, in particolare dei Sud. Accrescere il ruolo del bilancio comunitario, particolarmente per le politiche di coesione, che intervengono proprio in Stati e regioni deboli per accrescerne la capacità competitiva; per le – oggi quasi inesistenti – 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 (maggiori quantità e prezzi più competitivi). Procedere verso l'unione bancaria (che è il principale passo che si sta provando a compiere, ma con lentezze e titubanze).

Niente di tutto questo: anzi, per la prima volta, il Consiglio europeo ha varato un bilancio dell'Unione per il 2014-20 addirittura più contenuto rispetto al periodo precedente, dopo un'estenuante discussione sul dare e avere di ciascuno Stato membro. Certamente, 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 alla propria stabilità, che può essere minacciata da comportamenti non ben regolati di altri Stati membri; così come i rischi che per loro comporterebbero anche parziali forme di mutualizzazione dei debiti. 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*?

Il tutto è accentuato da forme di frattura politico-culturale che, queste sì, ricordano il caso nazionale: molti cittadini del Nord (Europa) sono convinti di essere formiche in un'Europa piena di cittadinicicale e, come quelli del Nord (Italia), li accusano di vivere alle loro spalle. Al Nord monta la convinzione di una propria superiorità morale: abbiamo fatto sacrifici, ora anche voi. Al Sud monta un sordo rancore: disoccupati e insultati. In tutta Europa si rafforza l'euroscetticismo: non si stava forse meglio quando si era meno integrati, i deboli potevano svalutare le proprie monete e i forti tenere al riparo i propri conti pubblici dalle disavventure degli altri? Caudilli nostrani e forestieri soffiano sul fuoco in cerca di facile consenso elettorale. Il rifiuto teutonico di considerare le ragionevoli proposte di modificare le politiche economiche accentuando l'integrazione, apre spazio alle irragionevoli, pericolose proposte di smontare l'Europa e tornare indietro.

La storia ci dirà se e quanto l'Europa riuscirà a ritrovare la propria strada. Nell'estrema complessità delle soluzioni concrete che si potranno trovare, il messaggio di fondo è però semplice. La situazione «a metà del guado» è troppo 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.

O si va avanti, verso il caso nazionale, oppure si va indietro. Convinzioni ideali e politiche e le lezioni dell'economia internazionale ci dicono chiaramente che la strada da imboccare è la prima. Ma non si potrà farlo convincentemente senza rendersi conto che in un'economia continentale sempre più integrata il tema dei rapporti Nord-Sud è di fondamentale importanza; e che vanno costruite regole e istituzioni per far sì che i vantaggi dell'integrazione si diffondano in tutte le regioni e su tutti i cittadini. Non ci può essere integrazione senza coesione sociale e territoriale: il rischio drammatico è che prima o poi il progetto salti. Gli insegnamenti dei grandi europeisti del passato si rivelano ancora oggi di fondamentale importanza.

[1] A partire da E. Helpman e P. Krugman, *Market structure and foreign trade*, Cambridge, Mass., Mit Press, 1985.

[2] Come in Italia suggerisce fra gli altri Fabrizio Onida, almeno dai tempi di *Innovazione, competitività e vincolo energetico*, Bologna, Il Mulino, 1985.

[3] Il quadro più aggiornato della letteratura è in E. Helpman, *Understanding global trade*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2011.

[4] G. Grossman e E. Rossi Hansberg, *Trading tasks. A simple theory of offshoring*, Nber Working Paper, 12721, 2006; per l'Italia si veda A. Accetturo, A. Giunta e S. Rossi, *Le imprese italiane tra crisi e nuova globalizzazione*, «Quaderni di Economia e Finanza», Banca d'Italia, 86, 2011.

[5] Come ci ricordava saggiamente tanti anni fa Giorgio Fuà nel suo *Problemi dello sviluppo tardivo in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1980.

[6] D. Rodrik, *One economics, many recipes. Globalization, institutions and economic growth*, Princeton, Princeton University Press, 2007.

[7] Come nell'ipotesi dell'articolo del 1958 di Jagdish Bhagwati; cfr. ad es. *In defense of globalization*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

[8] Si veda ad esempio il recente e fortunato D. Acemoglu e J.A. Robinson, *Why nations fail. The origins of power, prosperity, and poverty*, New York, Crown Business, 2012.

[9] Si rilegga il sempre straordinario S. Pollard, *La conquista pacifica. L'industrializzazione in Europa dal 1760 al 1970*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 1984.

[10] Rispettivamente: J.G. Williamson, *Regional inequality and the process of national development: A description of the patterns*, «Economic Development and Cultural Change», n. 13, 1965; S. Kuznets, *Economic growth and income inequality*, «American Economic Review», 65 (1), 1955.

[11] E si ipotizza, alla luce delle dinamiche americane, che questo possa ancora accentuarsi nel prossimo futuro e che le diversità fra i luoghi interni a un Paese possano crescere: si veda il bel libro di E. Moretti, *New geography of jobs*, Houghton Mifflin, Harcourt, 2013.

[12] Non a caso, modelli di equilibrio economico centro-periferia, in cui operano fenomeni di causazione cumulativa e lo sviluppo produce sviluppo laddove già c'è, si prestano sempre meno a descrivere l'economia-mondo, ma sempre meglio a descrivere ciò che avviene all'interno dei Paesi: P. Krugman, *Geography and trade*, Cambridge, Mass., Mit Press, 1991.

[13] Il problema è illustrato magistralmente in H.B. Chenery, *Development policies for southern Italy*, «The Quarterly Journal of Economics», n. 4, 1962.

[14] Dati sull'esperienza italiana sono in R. De Bonis, Z. Rotondi e P. Savona, *Sviluppo, rischio e conti con l'estero delle regioni italiane*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

[15] Rimando a G. Viesti, *Il Sud vive sulle spalle dell'Italia che produce. Falso!*, Roma-Bari, Laterza, 2013.

[16] Un riferimento è ai classici, e oggi troppo dimenticati, T. Padoa-Schioppa, *Efficienza, stabilità ed equità. Una strategia per l'evoluzione del sistema economico della Comunità Europea*, Bologna, Il Mulino, 1987 e Commissione CE, *Crescita, competitività, occupazione. Il libro bianco di Jacques Delors*, Milano, Il Saggiatore, 1994.

[17] Come ricorda Angelo Bolaffi nel suo *Cuore tedesco. Il modello Germania, l'Italia e la crisi europea*, Roma, Donzelli, 2013 (p. 217), pur in una forte e argomentata difesa delle virtù del modello tedesco.

[18] Come documentato dal capo economista del Fondo monetario internazionale: si veda O. Blanchard e D. Leigh, *Growth forecast errors and fiscal multipliers*, Imf Working Paper 13, 2013.

[19] La Banca d'Italia stimava a giugno 2012 uno spread fra i tassi italiani e quelli tedeschi coerente con le condizioni macroeconomiche pari a 200 punti, a fronte di un valore di mercato di 450 punti. Si veda la Relazione per il 2012 a p. 193.

[20] Su questi aspetti si vedano le proposte della stessa Commissione europea (*A blueprint for a deep and genuine Economic and Monetary Union: Launching a European debate*, del 28.11.2012); fra i tantissimi contributi sul tema, sia consentito rimandare anche a F. Prota e G. Viesti, *1930s or 2020s? A European growth strategy*, Iai Working Paper 1229, novembre 2012.

**Gianfranco Viesti** insegna Economia applicata all'Università di Bari. È autore, tra l'altro, di *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni Novanta* (con G. Bodo, Donzelli, 1997), *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo* (con P. Magnatti, F. Ramella e C. Trigilia, Il Mulino, 2005), *Le nuove politiche regionali dell'Unione europea* (con F. Prota, Il Mulino, 2008[3]), *Più lavoro, più talenti* (Donzelli, 2010); da ultimi, *Il Sud vive sulle spalle dell'Italia che produce. Falso!* (Laterza, 2013) e *Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario* (con F. Prota, Il Mulino, 2013). Twitter: @profgviesti. Questo testo è la rielaborazione di una relazione tenuta il 23.4.2013 a Potenza, per l'inaugurazione di «Polo Sud - Idee per il futuro».