

CAPITOLO IX - PARTE SPECIALE

INFLAZIONE E ANALISI DELLE POLITICHE FISCALI NELL'U.E.

INTRODUZIONE

La moneta rappresenta il simbolo più evidente della sovranità di una nazione: metterla in comune con altri paesi significa dare un segno visibile e molto forte della volontà di creare una comune sovranità, monetaria ora e politica poi.

L'Unione economica e monetaria in Europa, che dal gennaio 1999 è entrata nella sua fase finale e che dal 01/01/2002 è già nella fase attuativa, rappresenta, ormai, un'ambizione ricorrente sia nella prospettiva della stabilità monetaria sia della maggiore integrazione del continente, e numerosi sono i dibattiti, quotidianamente alimentati da accademici ed economisti, che consentono di comprendere la complessità e la vastità di un tema che richiede di essere analizzato sotto direzioni diverse.

Fondamentalmente essa comprende due aspetti separati ed allo stesso tempo complementari: una moneta unica e una moneta stabile.

Questi due aspetti corrispondono ai due obiettivi della UEM¹ fra loro interdipendenti: efficienza e stabilità.

Le regole fiscali e monetarie fissate dal Trattato di Maastricht, istitutivo della UEM, hanno consentito (e dovranno consentire in futuro) la creazione di un contesto macroeconomico stabile in grado di ripercuotersi positivamente sulla crescita economica e sull'occupazione dell'intera area dell'euro.

1 .

UEM (Unione economica e monetaria): Tale area comprende Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna.

Unione Europea (UE): Comprende: Italia, Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia.

La finalità principale del presente capitolo sarà quella di analizzare il processo di convergenza nominale delle economie dei paesi aderenti verso i valori indicati dal Trattato di Maastricht e capire come gli strumenti di politica economica sono stati utilizzati dal nostro paese per garantire quel contesto di stabilità ed omogeneità di cui si parlava precedentemente consapevoli che attraverso il controllo, da parte del governo, di variabili intermedie che includono i tassi di interessi, l'offerta di moneta, le imposte, la spesa pubblica e i tassi di cambio, si possono raggiungere i prefissati obiettivi macroeconomici (della crescita economica, della disoccupazione, dell'inflazione, del tasso di cambio)² che interessano tutte le economie dichiarate efficaci e produttive.

Ogni politica economica deve assicurare:

- nel lungo periodo, un alto tasso di crescita che sia stabile e cioè non sottoposto a variazioni (recessioni o sbalzi temporanei eccessivi) ;
- un basso tasso di disoccupazione che arreca sì benefici diretti ai lavoratori i quali esprimono risorse umane utili ad una maggiore produzione ma anche benefici al governo poiché si recuperano i costi inerenti la mancata erogazione dei sussidi di disoccupazione;
- una bassa e stabile inflazione che rende ogni governo più autorevole a prendere decisioni;
- il giusto equilibrio nella bilancia dei pagamenti³ regolando il deficit (dato dalla **differenza fra attività** - composte dalle entrate ottenute dagli altri paesi per

² Il Tasso di crescita è dato dal rapporto tra variazioni della produzione rapportato al precedente livello raggiunto; tasso di disoccupazione dato dal rapporto tra il livello dei disoccupati -eccesso di offerta di lavoro- rapportato all'offerta di lavoro; tasso di inflazione è il tasso a cui aumenta il livello dei prezzi (media ponderata del tasso di incremento dei prezzi di ciascun bene) calcolato o col deflettore del PIL (rapporto tra PIL nominale e PIL reale o anche col tasso di variazione del deflettore del PIL dato dal rapporto tra le variazioni dei prezzi rispetto al prezzo iniziale) o con l'indice dei prezzi al consumo IPC (detto anche indice di costo della vita) che esprime il costo in valuta nazionale di un dato paniere di beni e servizi nel corso del tempo

³ Registra tutte le transazioni avvenute in un determinato periodo tra i residenti del paese considerato e il resto del mondo. Dette transazioni, sul piano meramente finanziario, danno luogo ad attività (entrata di valuta estera) e passività (uscita di valuta estera) il cui saldo determina, se negativo, o un disavanzo o

Esportazioni, Investimenti e interessi o dividendi- **e passività** – composte da tutti i pagamenti effettuati ad altri paesi per Importazioni, investimenti diretti all'estero, interessi o dividendi pagati ai non residenti-) sia attraverso la diminuzione del tasso di cambio sia attraverso una copertura del deficit che fa ricorso (Attività – Passività) o al prestito dall'estero, in tal caso sopportando il maggior debito con correlati maggiori interessi, o al prelievo dalle riserve della banca centrale con la consapevolezza che esse si riducono e che tale politica, nel lungo periodo, non è sostenibile.

Considerate le forti connessioni che via via avremo modo di rimarcare, l'analisi del processo di convergenza meriterebbe una trattazione congiunta delle variabili macroeconomiche oggetto dell'attenzione del Trattato, però per fini puramente didattici sarà, in questo contesto, seguita un'impostazione che tenderà a considerarle in modo isolato dal contesto macroeconomico di cui fanno parte.

Prima di far questo, è opportuno presentare una situazione d'insieme :

- I. dei costi e benefici di un mercato unico: Non è possibile anticipare, dato il breve periodo, gli effetti che si possono cogliere in un mercato unico, pur nelle perplessità ed incertezze che tanti ipotizzano sia nell'innovazione del mercato e nell'innovazione tecnologica che per prassi ogni cambiamento sostanziale, in genere, porta con sé sia nelle più disparate forme di aziende oligopoliste, sia per la distribuzione delle stesse intorno a centri economici importanti. Tuttavia non è difficile ipotizzare benefici quali:
 - la creazione di commercio dove costi e prezzi si riducono poiché i paesi aderenti possono specializzarsi nella produzione di beni e servizi per i quali hanno un costo-opportunità basso;

una diminuzione del tasso di cambio (tasso al quale si scambiano le monete dei due stati in relazione economica).

- Riduzione di costi diretti dovuti alla eliminazione delle barriere doganali quali in genere i costi amministrativi sopportati per l'abolizione di regolamenti, code, assicurazioni, etc.;
- Economie di scala dovute alla particolare forma dell'impresa europea più grande e più attrezzata e più globalizzata inserita sicuramente in un mercato di più elevate dimensioni territoriali atto a garantire concorrenzialità pur se dipendenti dalla variabilità stessa delle industrie che diversamente dotati di impianti e attrezzature offriranno una diversa scala di efficienza minima;
- Maggiore concorrenza che riduce, nell'ambito europeo, i margini di profitto con conseguente allineamento di ricavi e costi ed incoraggiano l'industria ad essere più efficiente nello sfruttamento delle risorse che è sinonimo di ulteriore abbattimento dei costi

II. dei principali indicatori macroeconomici sarà posto all'attenzione del lettore un raffronto nel periodo 1960-1997 (Tabella n. 1) che si lascerà ad una libera osservazione ;

III. delle tappe salienti di un cammino lungo intrapreso con l'introduzione di una moneta unica, il suo tratto conclusivo.

Tabella n. 1 – I principali indicatori nel periodo 1960-1997 - Fonte OECD - Nd – dato non disponibile

PERIODO	ITALIA	FRANCIA	GERMANIA	
CRESCITA				
60-69	5.3	7.5	4.4	
70-79	3.8	3.2	2.6	
80-89	2.4	2.2	1.8	
90-97	1.2	1.5	2.8	
DISOCCUPAZIONE				
60-69	5.1	1.5	0.9	
70-79	6.4	3.7	2.3	
80-89	9.5	9.0	5.9	
90-97	11.0	11.2	7.5	
INFLAZIONE				
60-69	4.4	4.2	3.2	
70-79	13.9	9.4	5.0	
80-89	11.2	7.3	2.9	
90-97	4.7	2.3	3.0	

PERCORSO STORICO DELL'INTEGRAZIONE ECONOMICA EUROPEA

L'idea di costruire, fra i paesi democratici d'Europa, una nuova forma di organizzazione internazionale, battezzata Unione Europea, era stata avanzata per la prima volta al Congresso dell'Aia del '48, e si fondava sulle esigenze degli USA di ricostituire, sullo spirito del Piano Marshall, un mercato capitalistico a dimensione mondiale che potesse contare su aree di libero scambio e mezzi di pagamento stabili.

La continua evoluzione dello spirito di cooperazione europea di quegli anni, ha portato, nel 1957, alla costituzione della CEE, un organismo comunitario che doveva favorire la creazione di un'area economica entro la quale ci sarebbe stato libero movimento di

merci, servizi, persone e capitali. Il Trattato di Roma, istitutivo della Comunità Europea, non prevedeva una parte espressamente dedicata alla politica monetaria, ma l'attenzione maggiore dei firmatari era rivolta all'istituzione di un'unione doganale che prevedeva la libera circolazione delle merci all'interno della Comunità, e la loro protezione verso l'esterno attraverso l'applicazione di una tariffa doganale comune piuttosto che attraverso la creazione di un'unione economica e monetaria.

La crisi del sistema monetario internazionale manifestatasi con la svalutazione della sterlina, nel 1967, e del franco francese, nel 1969, faceva venire meno il clima di stabilità monetaria all'ombra della quale era andata sviluppandosi l'integrazione commerciale. Da più parti, allora, si avvertì l'esigenza di affrontare in sede comunitaria il problema della stabilità valutaria e di spingere in avanti il processo d'integrazione economica e monetaria.

Stava affermandosi l'idea che un'unione economica e monetaria fosse condizione necessaria per la realizzazione degli obiettivi dichiarati dal Trattato di Roma istitutivo della CEE.

Nel marzo '70, il Consiglio Europeo insediò un comitato, denominato *Comitato Werner*, dal nome del suo Presidente, primo ministro lussemburghese, che presentò un progetto di unione economica e monetaria che doveva essere raggiunta in tre fasi, all'interno di un arco temporale di dieci anni.

Si prevedeva la coesistenza delle monete nazionali in regime di parità immutabile, senza fluttuazioni, con perfetta convertibilità, e con un progressivo passaggio ad una moneta unica comunitaria.

Fin dall'inizio erano proposti un sistema comunitario di banche centrali, per la centralizzazione delle funzioni creditizie, ed un centro decisionale della politica economica, responsabile verso il Parlamento Europeo. Sul piano tecnico-monetario, i paesi avrebbero dovuto operare una progressiva riduzione dei margini di fluttuazione intracomunitari tra le monete, rispetto a quelli fissati nei confronti del dollaro.

Anche se molto vago come calendario, il Rapporto Werner delineava in modo preciso gli obiettivi della futura unione economica e monetaria, ed introduceva tre elementi di novità quali la proposta di revisione del Trattato di Roma, la creazione di un sistema di gestione del credito coordinato su scala comunitaria, ed un centro decisionale della politica economica.

Il 9 febbraio 1971 il Consiglio europeo varò ufficialmente il progetto di unione economica e monetaria per fasi, richiamandosi al contenuto della stesura provvisoria del Rapporto Werner. Erano recepiti sia l'aspetto di consultazione e coordinamento della politiche dei paesi membri, sia il risvolto monetario del Rapporto, mentre più sfumate erano le decisioni di carattere istituzionale, dal momento che s'ignorarono, di fatto, le proposte di revisione del Trattato di Roma e di creazione di un centro decisionale di politica economica a livello comunitario. Gli avvenimenti dei primi anni settanta, però, hanno segnato in maniera inequivocabile l'abbandono dei progetti monetari comuni, evidenziando l'incapacità della comunità economica di elaborare una risposta comune al continuo deterioramento delle condizioni economiche internazionali e di coordinare, quindi, le diverse politiche macroeconomiche.

Un esempio chiaro di quanto sostenuto è rappresentato dal fallito tentativo⁴ dei paesi della CEE, di mantenere i tassi di cambio bilaterali entro margini ristretti, in un quadro di fluttuazione generalizzata. Nonostante ciò, era viva in alcuni ambienti europei la consapevolezza che il perdurare dell'instabilità dei cambi tra le monete dei paesi aderenti, potesse precludere il raggiungimento degli obiettivi del Trattato di Roma e, addirittura, minacciare la stessa esistenza della Comunità.

Diffusa era la convinzione che la costituzione di un'unione monetaria europea fosse opportuna per ristabilire, all'interno della CE, ordine e coesione monetaria ed ottenere vantaggi di tipo macroeconomico quali il controllo dell'inflazione, il coordinamento nella lotta alla disoccupazione e la riduzione degli squilibri delle bilance dei pagamenti.

⁴ Meglio conosciuto come *serpente nel tunnel del dollaro*.

Il 5 dicembre 1978 il Consiglio europeo di Bruxelles decise la costituzione dello SME, il cui obiettivo era la creazione di una zona di stabilità monetaria in Europa. Il progetto originario intendeva realizzare una soluzione di tipo cooperativo in cui l'*ECU* avesse il compito di promuovere la simmetria del sistema, segnalando le monete che si distanziavano di più dalla parità centrale.

Nel corso degli anni, tuttavia, è emerso un modello asimmetrico di coordinamento delle politiche monetarie e del cambio, nel quale la banca centrale tedesca ha fissato in modo indipendente i propri obiettivi unitari e gestito autonomamente le relazioni di cambio del sistema con le monete dei paesi terzi.

Nella storia dello SME è possibile individuare quattro fasi nettamente distinte tra loro. La prima (1979-1983), è caratterizzata da forte instabilità valutaria, frequenti riallineamenti e connotazione di tipo recessivo dell'economia europea; la seconda (1983-1987), può essere considerata la fase della crescente convergenza dei prezzi dei paesi verso il basso e del consolidamento del sistema intero. La terza (1987-1992), invece, è stata caratterizzata da una notevole stabilità dei tassi di cambio, meglio definibile come rigidità. Si è registrato un aumento della partecipazione agli Accordi di cambio ed è cresciuta la coesione fra gli stati membri.

La fase più recente del funzionamento dello SME è stata, invece, contrassegnata da una profonda crisi, cui è seguita la tempesta valutaria del 1992.

Un impulso decisivo al processo d'integrazione europea si è avuto, dalla seconda metà degli anni '80, con la presentazione dell'Atto Unico Europeo e del Piano Delors. Con il primo, in particolare, firmato nel 1986 dai rappresentanti dei governi degli stati membri della CEE, si è formalizzato l'impegno dei dodici a realizzare, entro il 1992, uno spazio senza frontiere interne, con libera circolazione di persone, servizi e capitali. Le sue caratteristiche salienti sono quelle di aver posto un obiettivo chiaro e preciso, la progressione concreta dell'unione europea, e di avere introdotto tre innovazioni metodologiche per il raggiungimento del progetto stesso di unificazione.

Sicuramente l'altro grande ed importante documento, il Piano Delors, rappresenta il primo progetto ufficiale che affronta e risolve il tema dell'unione Europea in termini di riforma monetaria, in quanto si fonda su un'Istituzione cui sono attribuite le competenze di politica monetaria, da sempre esercitate dalle banche centrali di ciascun paese membro.

Alcuni mesi dopo l'adozione della direttiva CE 361/88 sulla completa liberalizzazione valutaria, il Consiglio d'Europa tenutosi a Hannover, ha istituito, sotto la direzione del presidente Jacques Delors, un Comitato per lo studio dell'unione economica e monetaria. I risultati dei lavori del suddetto Comitato sono stati l'elaborazione di un Rapporto che ha tracciato le linee guida del progetto d'unificazione economica e monetaria e che si articola in tre fasi:

- nella prima, coincidente con la completa liberalizzazione dei movimenti di capitale, si mirava a realizzare una maggiore convergenza economica ed a rafforzare il coordinamento delle politiche economiche. In campo istituzionale, inoltre, si doveva procedere alla revisione del Trattato e delle legislazioni nazionali.
- la seconda fase, di carattere transitorio, prevedeva la riforma delle istituzioni esistenti e l'insediamento di quelle nuove. Sotto l'aspetto economico, si dovevano adottare indirizzi di politica economica in grado di raggiungere obiettivi di crescita stabile e, in campo monetario, si doveva passare dal coordinamento di politiche indipendenti all'attuazione di una politica comune. Era prevista la creazione dell'IME e la definizione del Sistema europeo delle banche centrali.
- nella terza fase si doveva, invece, assistere al completamento del progetto unitario, con l'attribuzione delle competenze economiche e monetarie alle istituzioni comunitarie. I cambi sarebbero dovuti diventare immancabilmente fissi con transizione ad una moneta unica e ad un

sistema di banche centrali responsabile della politica monetaria. Il Piano Delors aveva molti punti in comune con il Rapporto Werner; l'obiettivo finale era lo stesso ma si sottolineava l'esigenza di trasferire tutti i poteri ad organismi comunitari e di introdurre mutamenti istituzionali.

Così, il 6 giugno 1989, il Consiglio europeo tenutosi a Madrid decise di rendere operativo il piano presentato dalla Commissione per l'unione economica monetaria, e passare, nel luglio 1990, alla prevista prima fase.

L'ultima tappa del lungo percorso d'integrazione europea sotto l'aspetto economico e monetario è rappresentata dalla firma, con successiva ratifica nel febbraio 1992, del Trattato di Maastricht, istitutivo dell'unione europea. Si tratta, in sostanza, del *più sistematico tentativo di integrare i Trattati di Roma nell'insieme delle relazioni economiche, politiche, di sicurezza e difesa tra gli stati membri* (Panebianco (1993)).

Il testo del Trattato di Maastricht presenta una struttura molto complessa ed articolata, poiché in esso sono confluiti non soltanto i due Trattati istitutivi delle Comunità Europee, debitamente modificati, ma anche parte dell'Atto Unico Europeo.

L'unione europea, istituita attraverso il Trattato, si prefigge tre grandi obiettivi:

1. La promozione del progresso economico e sociale dei paesi membri. A tale scopo è finalizzata la creazione del mercato unico senza frontiere interne, l'instaurazione dell'unione economica e monetaria ed il rafforzamento della coesione economica e sociale, ossia il raggiungimento di un elevato grado di convergenza economica integrato con un equilibrato sviluppo occupazionale.
2. L'affermazione di un'identità europea sul piano internazionale perseguita attraverso l'attuazione di una politica estera comune.

3. Lo sviluppo di una più stretta cooperazione nel settore della giustizia e degli Affari Interni.

Sicuramente l'aspetto di maggior rilievo del Trattato riguarda la realizzazione dell'unione economica e monetaria, prevista attraverso il completamento di tre fasi distinte, per ognuna delle quali sono stati fissati obiettivi da raggiungere e condizioni per accedervi.

Prima fase (1991-1993)

E' iniziata il primo luglio del 1991 ed è consistita nel completamento del mercato interno, attraverso la liberalizzazione dei movimenti di capitale e dei servizi finanziari, l'applicazione delle bande ristrette di oscillazione nello SME e la riduzione della possibilità di effettuare riallineamenti nell'accordo di cambio.

Seconda fase (1994-1998)

E' iniziata il 1° gennaio 1994 ed ha consentito, sul piano tecnico e giuridico, la preparazione degli strumenti e delle procedure per l'attuazione, a partire dalla terza fase, di una politica monetaria unica. Il Trattato ha previsto l'istituzione dell'IME che ha avuto il compito di partecipare al coordinamento delle politiche monetarie degli stati membri e di preparare il passaggio alla fase finale (iniziata il 1° gennaio '99).

In generale il Trattato ha fissato criteri oggettivi che gli stati aderenti hanno dovuto rispettare per favorire una progressiva convergenza delle rispettive economie, e per accedere alla terza fase dell'unione economica e monetaria. In particolare, secondo l'articolo 109J, ciascun paese membro doveva:

Raggiungere un alto grado di stabilità dei prezzi, risultante da un tasso di inflazione non superiore di oltre l'1.5% la media dei tre stati più efficienti nell'anno precedente quello di inizio della terza fase.

All'interno della Comunità v'è un consenso unanime sul fatto che la stabilità dei prezzi sia l'obiettivo primario della politica monetaria e ciò rispecchia il riconoscimento che l'inflazione sia un fenomeno essenzialmente monetario. Il compito delle autorità monetarie nella lotta all'inflazione è stato finora agevolato da importanti cambiamenti istituzionali come l'indipendenza delle banche centrali ed il divieto d'emissione di moneta per finanziare disavanzi pubblici.

Sostenere la situazione della finanza pubblica attraverso il conseguimento di una situazione di bilancio pubblico non caratterizzata da un disavanzo eccessivo.

Il criterio di convergenza della finanza pubblica è riferito al disavanzo e al debito pubblico. In particolare, viene indicato un valore di riferimento del 3%, per il rapporto fra deficit pubblico, previsto o effettivo, e PIL, ed un valore del 60%, per il rapporto tra il debito pubblico e il PIL. Inoltre, l'articolo 104 C, integrato dal Protocollo n. 6 sui criteri di convergenza, ha dettato una procedura molto accurata per evitare che i paesi membri potessero incorrere in una situazione di "disavanzo eccessivo".

Le fasi salienti della procedura includono una relazione della Commissione sulla situazione di bilancio riscontrata; un parere del Comitato Monetario in merito alla relazione della Commissione; la trasmissione al Consiglio di un parere da parte della Commissione, se essa ritiene che esista un disavanzo eccessivo; una decisione del Consiglio; una raccomandazione (non pubblica) da parte del Consiglio allo stato membro nel quale è stata riscontrata l'esistenza di un disavanzo eccessivo; l'eventuale abrogazione della decisione del Consiglio, quando questo ritenga che il disavanzo eccessivo evidenziato sia stato corretto.

La difficoltà di raggiungere i limiti suindicati ha fatto sì che fosse accolta un'interpretazione politica più che numerica del criterio. In tal senso, il Trattato non ha

escluso a priori la possibilità di ammettere nell'unione economica e monetaria. quei paesi che, pur non essendo in linea con i valori di riferimento, hanno dimostrato di essere in grado di attuare una seria politica di risanamento della finanza pubblica.

Rispettare un tasso di interesse a lungo termine non superiore di oltre il 2% la media dei tre paesi più efficienti in materia di stabilità dei prezzi⁵

Mantenere la moneta nazionale all'interno dei margini normali di fluttuazione dello SME ed evitare proprie svalutazioni per un periodo di almeno due anni.

Terza fase

E' iniziata il 1° gennaio 1999 attraverso l'introduzione della moneta unica. Fin dall'inizio, la politica economica deve essere considerata dagli stati membri una questione di interesse comune, tant'è che il coordinamento in materia è assicurato dal Consiglio che ne fissa pure i grandi orientamenti. Sul piano monetario, tutte le competenze sono trasferite ad un'autorità comunitaria, il SEBC, costituito dalla BCE e dai rappresentanti delle banche centrali nazionali.

Infine, occorrerà mantenere una disciplina di bilancio per garantire la coerenza tra politiche fiscali e monetarie e massimizzare i benefici economici dell'unificazione.

A tal fine, nel dicembre '96, a Dublino, il Consiglio europeo ha chiesto (e ottenuto) di predisporre un Patto di Stabilità e di Crescita⁶, per rafforzare la sorveglianza ed il coordinamento, in materia di bilancio, nell'ambito dell'unione.

⁵Articolo 4 del Protocollo sulla convergenza di cui all'articolo 109J del Trattato di Maastricht.

⁶ Bollettino UE 6/97 paragrafo 1-2.7.

Il valore registrato nel 1996 del Pil e del debito nazionale degli undici paesi ammessi dalla Commissione Europea all'adozione dell'Euro nel 1999.

Paese	Pil 1996	Debito 1996
Germania	1.855 (34,14%)	1.121,1 (27,43%)
Francia	1.211 (22,20%)	671,5 (16,40%)
Italia	956 (17,50%)	1.184 (28,90%)
Spagna	458 (8,43%)	323 (7,90%)
Olanda	312 (5,74%)	238,9 (5,84%)
Belgio	211 (3,88%)	268,2 (6,56%)
Austria	180 (3,31%)	125,3 (3,00%)
Finlandia	99 (1,82%)	57,2 (1,39%)
Portogallo	82 (1,50%)	55,8 (1,36%)
Irlanda	56 (1,03%)	40,5 (0,99%)
Lussemburgo	14 (0,25%)	0,9 (0,02%)
Totale	5,432 (miliardi ecu)	4.086,4 (miliardi ecu)

E' importante sottolineare, infine, che il percorso tracciato dal Trattato di Maastricht non ha precedenti nella storia monetaria delle nazioni europee in quanto presuppone la realizzazione di un'unione monetaria anche in assenza di un'unificazione politica, considerata come presenza auspicabile ma non essenziale del mercato comune.

I CRITERI DI AMMISSIONE ALL'UEM

I forti squilibri e le ampie differenze macroeconomiche esistenti tra e nei paesi aderenti al Trattato di Maastricht ed in particolare le divergenze sull'inflazione e sui deficit pubblici hanno fatto sì che si determinassero precisi criteri sul tasso di inflazione, sui tassi di interessi a medio e lungo termine, e sui due indicatori strutturali della finanza pubblica: i rapporti debito/PIL e deficit/PIL.

Tabella 1 – Criteri di ammissione all'UEM previsti nel trattato di Maastricht

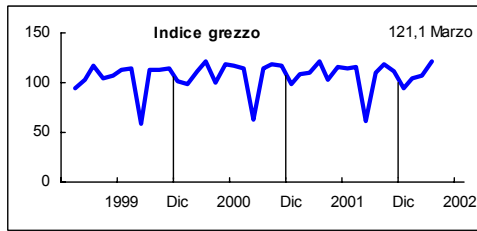
TASSO DI INFLAZIONE	IL TASSO DI INFLAZIONE, NELL'ANNO PRECEDENTE ALL'AMMISSIONE, NON PUÒ SUPERARE DI OLTRE 1,5 PUNTI PERCENTUALI LA MEDIA DI QUELLI DEI TRE PAESI MEMBRI CON INFLAZIONE PIÙ BASSA
TASSO DI INTERESSE A MEDIO E LUNGO TERMINE	IL TASSO DI INTERESSE NOMINALE A LUNGO TERMINE, OSSERVATO IN MEDIA NELL'ARCO DELL'ANNO PRECEDENTE ALL'AMMISSIONE, NON PUÒ ESSERE SUPERIORE DI OLTRE 2 PUNTI PERCENTUALI ALLA MEDIA DEI TASSI DI INTERESSI A LUNGA DEI TRE PAESI MEMBRI CON IL PIÙ BASSO TASSO DI INFLAZIONE
TASSO DI CAMBIO	IL TASSO DI CAMBIO DEVE ESSERSI MANTENUTO, NEL CORSO DEI DUE ANNI PRECEDENTI L'AMMISSIONE, ALL'INTERNO DELLE NORMALI

	<p>BANDE DI OSCILLAZIONE DELLO SME, SENZA AVER CREATO TENSIONI PARTICOLARI. INOLTRE, DURANTE LO STESSO ARCO DI TEMPO, IL PAESE NON PUÒ AVER SVALUTATO LA PROPRIA PARITÀ CENTRALE</p>
<p>INDICATORI FINANZA PUBBLICA: DEFICIT PUBBLICO E DEBITO PUBBLICO</p>	<p>IL DEFICIT PUBBLICO, ATTUALE O PROGRAMMATO, NON POTRÀ ECCEDERE IL 3% DEL PIL. IL DEBITO PUBBLICO NON POTRÀ SUPERARE IL 60%.</p> <p>INOLTRE TUTTI I PAESI MEMBRI DEVONO GARANTIRE CHE LE PROCEDURE DI FINANZA PUBBLICA PERMETTANO DI OTTEMPERARE AGLI OBBLIGHI DEL TRATTATO.</p>

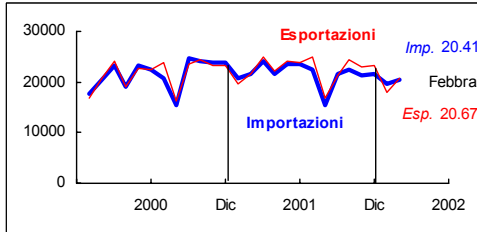
PRINCIPALI INDICATORI MACROECONOMICI

STATI	PIL % GDP %		DISOCCUP. % Unemployment %		INFLAZ. % Consumer Price Index %		DEF. PUBBL./PIL % Budget Balance/Gdp %		T.U.S. % Official Interest Rates		PARTITE CORRENTI Current Account Balance		
	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997	
ITALIA	0.60	1.4	12.10	12.1	3.90	2.00	6.70	3.10	7.50	5.50	64.7	65	ITL mld (x1000) - TR
GERMANIA	1.40	2.5	10.90	11.80	1.60	1.70	3.40	3.20	3.00	2.50	-22.7	-8	DEM MLD - BLN
FRANCIA	1.30	2.3	12.30	12.50	2.00	1.10	4.20	3.20	3.15	3.30	107.5	160	FRF MLD - BLN
OLANDA	2.50	3	5.90	5.70	2.10	2.30	3.00	2.50	2.50	3.30	14.2	13	NLG MLD - BLN
BELGIO	1.30	2.2	14.20	13.80	2.10	1.80	3.50	3.00	2.50	2.75	480	500	BEF MLD - BLN
SPAGNA	2.20	3.3	22.20	20.90	3.60	2.10	4.40	2.90	6.25	5.00	223.6	750	ESP MLD - BLN
PORTOGALLO	3.00	3.5	7.30	6.90	3.10	2.00	3.20	2.60	6.90	5.30	- 845.5	-800	PTE MLD - BLN
GRECIA	2.60	3	8.40	7.50	7.30	5.30	8.10	6.90	nd- na	14.50	-4.5	-5	USD MLD - BLN
SVEZIA	1.10	2.5	8.00	8.00	0.70	1.00	3.00	2.00	nd- na	4.10	41.5	47	SEK MLD - BLN
DANIMARCA	2.10	2.8	8.80	7.80	2.10	2.40	1.40	-0.70	nd- na	4.10	14.8	10	DKK MLD - BLN
G.B.	2.50	3.5	7.50	5.60	3.00	2.70	3.00	1.50	6.00	7.25	0	-2	GBP MLD - BLN
USA	3.30	3.6	5.40	5.00	3.20	2.00	1.50	0.50	5.00	5.00	- 165.1	-175	USD MLD-BLN
GIAPPONE	3.70	1.1	3.40	3.40	0.00	1.00	4.10	3.70	0.50	0.50	7.2	9	JPY mld(x1000) - TR
SVIZZERA	- 0.60	0.9	4.60	5.30	0.80	0.60	2.20	2.30	1.00	1.00	25.1	27	CHF MLD - BLN
CANADA	1.50	4	9.6	9.20	1.60	1.80	2.30	0.50	3.25	3.90	2.8	-8	CAD MLD - BLN
AUSTRALIA	4.00	3.2	8.6	8.70	2.60	1.00	1.00	0.70	6.00	5.00	-19	-15	AUD MLD - BLN

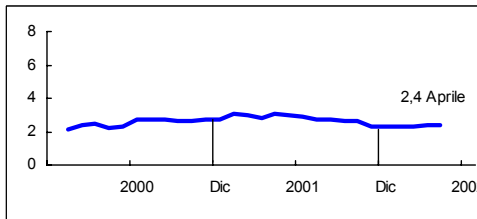
a cura di [Espero](#) per BPS. Note : INFLAZIONE MEDIA ANNUALE



INDICE GENERALE DELLA PRODUZIONE INDUSTRIALE
Base: 1995 = 100



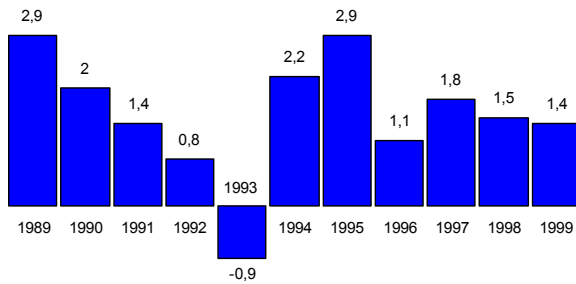
COMMERCIO CON L'ESTERO
Valori -milioni di euro



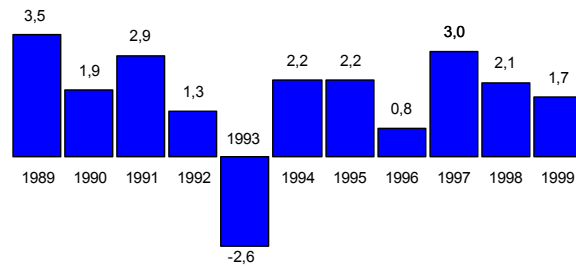
INDICE DEI PREZZI AL CONSUMO PER LE FAMIGLIE DI OPERAI E IMPIEGATI
Variazioni percentuali su stesso mese anno precedente

CONTI ECONOMICI NAZIONALI

Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente sui valori a prezzi 1995



PRODOTTO INTERNO LORDO



SPESA DELLE FAMIGLIE

SCelta DELLA MONETA UNICA

Il Consiglio europeo nel dicembre 1995 individuava nell'Euro (€) la nuova moneta rinviando al 01/01/99 la irreversibilità dei cambi tra Euro e monete degli Stati aderenti (tabella n. 2) e al 01/01/2002 la effettiva circolazione.

Tappe, queste, tutte rispettate al di là della constatazione che alcuni paesi (tra cui l'Italia) hanno visto, anche se per brevissimi periodi di tempo, la doppia circolazione della moneta con ovvie difficoltà, è il parere di chi scrive, confusionarie ingeneratesi nei cittadini distratti, forse, da un arrotondamento in eccesso che se non tenuto sotto controllo sicuramente genererà inflazione da costi.

I TASSI DI CONVERSIONE IRREVOCABILI (rispetto all'euro)		I TASSI DI CONVERSIONE IRREVOCABILI (della lira rispetto alle valute nazionali)	
Franco belga e lussemburghese	40,3399	Franco belga e lussemburghese	47,998
Marco tedesco	1,95583	Marco tedesco	989,9999
Peseta spagnola	166,386	Peseta spagnola	11,637
Franco francese	6,55957	Franco francese	295,182
Sterlina irlandese	0,787564	Sterlina irlandese	2.458,555
Lira italiana	1936,27	Euro	1.936,27
Fiorino olandese	2,20371	Fiorino olandese	878,641
Scellino austriaco	13,7603	Scellino austriaco	140,714
Escudo portoghese	200,482	Escudo portoghese	9,658
Marco finlandese	5,94573	Marco finlandese	325,657
Dracma greca	340,750	Dracma greca	5,6823

Tabella n. 2 – Valore dell'Euro riferita agli undici aderenti

 Belgio  Lussemburgo	FRANCO BELGA DEF --- FRANCO LUSSEMBURG HESE DEF	DEF LUF	40,3399
 Germania	MARCO TEDESCO DEM	DEM	1,95583
 Spagna	PESETA SPAGNOLA ESP	ESP	166,386
 Francia	FRANCO FRANCESE FRF	FRF	6,55957
 Irlanda	STERLINA IRLANDESE IEP	IEP	0,787564
 Italia	LIRA ITALIANA ITL	ITL	1936,27
 Paesi Bassi	FIORINO OLANDESE NLG	NLG	2,20371
 Austria	SCCELLINO AUSTRIACO ATS	ATS	13,7603
 Portogallo	ESCUDO PORTOGHESE PTE	PTE	200,482
 Finlandia	MARCO FINLANDESE FIM	FIM	5,94573



Grecia

**DRACMA
GRECA**

340,750

In questa fase di scelta venne eliminata la Grecia per il non rispetto dei parametri e la Svezia per la decisione di utilizzare la corona (moneta nazionale) e non l'Euro. E come non descrivere il tumultuoso momento decisionale per l'ingresso dell'Italia nel UEM che in quanto ai parametri risultava l'ultimo⁷.

L'allora ministro delle finanze tedesco Theo Wiesel ,nel settembre del 1995, dichiarò che l'Italia era fuori dalla lista dei paesi che dovevano convergere nell'unione economica monetaria . Il governo Dini, nel 1995, si era proposto per il 1996 obiettivi di disavanzo ridotto al 4,4% fino a raggiungere il 3% nel 1998 e solo con un anno di ritardo rispetto al trattato, ma questo comportava ancora l'esclusione del nostro paese.

Nella primavera del 1996 Romano Prodi Presidente del Consiglio e Carlo Azeglio Ciampi , oggi Presidente della Repubblica, ministro del tesoro annunciavano nel proprio documento di programmazione economica e finanziaria , nella incredulità di non pochi politici ed economisti, che pur non raggiungendo nel 1997 il 3% era 'ferma volontà del governo di raggiungere l'obiettivo' prefissato dal Consiglio Europeo.

Da dove derivava questa convinzione?

⁷ Nonostante i notevoli progressi sul fronte del risanamento della finanza pubblica già iniziata nel 1991, l'Italia presentava

- un disavanzo del 6,7% del PIL nel 1996 (oltre il doppio di quello ammissibile del 3% previsto in Trattato) derivante da un piccolo debito primario (debito al netto degli interessi maturati sul debito consolidato all'inizio dell'anno) ma gravato da una forte presenza di interessi maturati sul debito pregresso;
- un debito pubblico di oltre il doppio quello ammissibile del 60%;
- L'inflazione era sotto controllo, ma comunque superiore al valore imposto;
- I tassi di interesse erano, del pari superiori a quelli previsti nel trattato

Lo studio portato avanti dal ministro Ciampi faceva fulcro sui tassi di interessi pagati dallo Stato italiano sui titoli pubblici (BTP) che presentavano un maggiore differenziale rispetto a quelli riconosciuti dal governo tedesco (Bund) del 5,6% unitamente all'aggravante di elevati tassi di interessi ancorati all'evento politico che l'Italia non sarebbe entrata nell' UEM. Gli equilibri multipli (teoria che gli economisti conoscono bene) hanno spinto l'allora ministro a far passare il concetto di un ingresso sicuro del nostro paese nell'UEM incidendo psicologicamente sul mercato finanziario poiché se avesse creduto ciò avrebbe sicuramente abbassato i tassi di interessi con conseguente riduzione del disavanzo pubblico.

Venivano così attuate una serie di politiche finanziarie: dal pagamento di una tassa per entrare in Europa da restituire -e restituita-, all'abbassamento del differenziale tra BTP italiani e Bund tedeschi.

Operazioni fittizie e trucchi contabili (come all'epoca – autunno 1996 inverno e primavera del 1997 - venivano dichiarate da tanti economisti e politici) che sicuramente non incidevano nella sostanza della ristrutturazione del debito pubblico, ma che spostavano nel tempo gli oneri finanziari. Anche quando il differenziale con i tassi tedeschi cominciò a riallargarsi e fu messa in essere una mini-riforma a copertura del gap creatosi, stampa ed economisti (tra questi il nobel Franco Modigliani) hanno fatto pressioni affinché il governo ritirasse il decreto di manovra aggiuntiva

I raggiunti obiettivi del governo, legati alla convergenza dei parametri, hanno portato il Consiglio Europeo, esattamente il 25 novembre del 1996 ed a due anni e un mese dall'ingresso dell'Euro sul mercato, alla decisione di includere e quindi ammettere l'Italia nei primi paesi aderenti e la politica finanziaria attuata dal governo italiano, resistendo agli attacchi anche della stampa internazionale, ha prevalso: l'inflazione

nell'estate del 1997, è stata ridotta all'1,7% , il gap con i tassi tedeschi è stato vinto recuperando, dal marzo 1995 a primavera 1997, oltre 190 punti, il disavanzo alla fine del 1997 è stato fissato al 2,7% e persino il rapporto debito/PIL del 119,8% è risultato in diminuzione rispetto ad un trend già decrescente (123,8% del 1994, 123,2% del '95, 122,1%, del 1996, 119,8 del 1997)

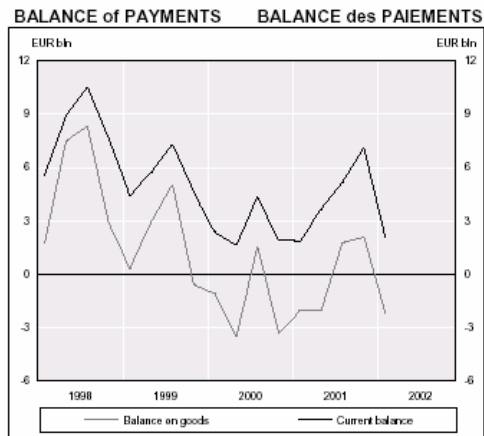
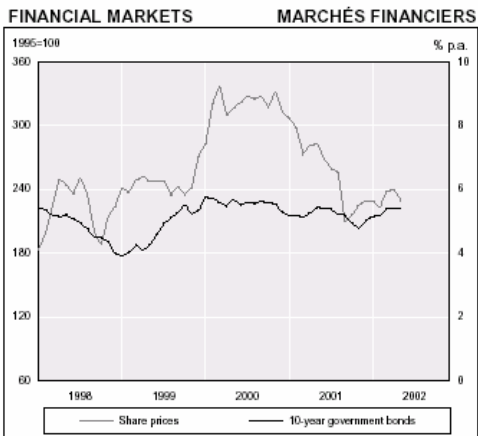
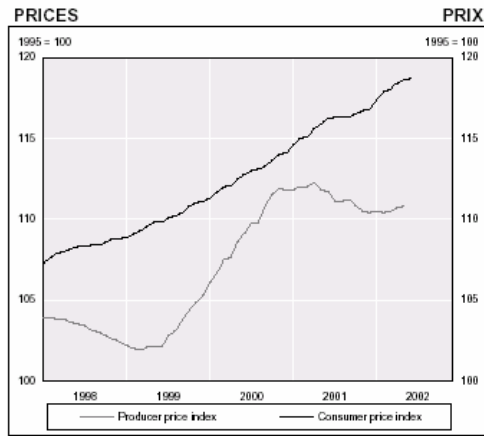
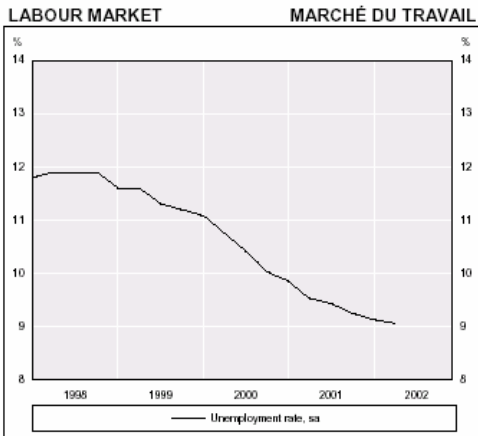
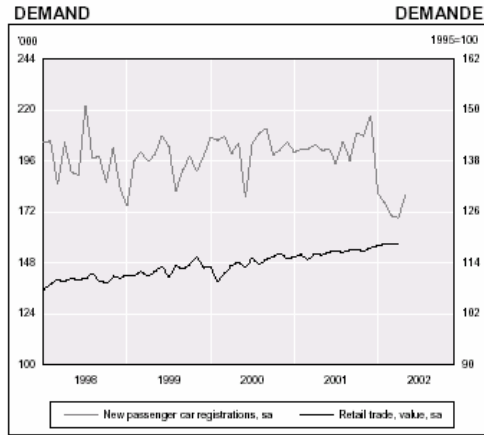
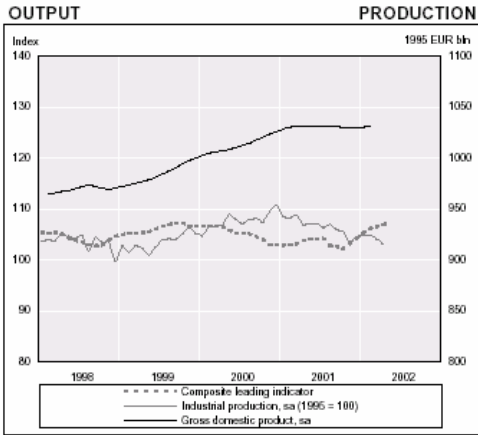
Il 3.maggio.1998, con l'unico parametro non rispettato del Debito pubblico / PIL , l'Italia entra nella rosa del primo turno a far parte dell'Euro; il differenziale dei tassi è stato quasi azzerato, i partner hanno registrato la soddisfazione di vedere i conti strutturalmente positivi.

Tabella n. 3 – Trend degli indicatori (fonte Banca d'Italia)

ANNO	Prodotto Interno Lordo a prezzi correnti in milioni di €	Tasso di inflazione	Tasso di disoccupazione	Indebitamento lordo della P.A. in percentuale del PIL	Deficit della P.A. in percentuale del PIL
1996	99.302	3,9	11,5	122,70	7.01
1997	1,026,285	1,7	11,6	120,20	2.07
1998	1,073,019	1,8	11,7	116,40	2.08
1999	1,108,497	1,7	11,2	114,60	1.09
2000	1,164,767	2,5	10,4	110,50	0.05
2001	1,216,583	2,3	9,5	107,00	1.04

Tavola A - Standardised unemployment rates in 26 OECD countries

PESI	1990	1991	1992	1993
AUSTRALIA	6.7	9.3	10.5	10.6
AUSTRIA	..	..	..	4.0
BELGIUM	6.6	6.4	7.1	8.6
CANADA	8.1	10.3	11.2	11.4
CZECH REPUBLIC	..	..	..	4.4
DENMARK	7.2	7.9	8.6	9.6
FINLAND	3.2	6.6	11.6	16.4
FRANCE	8.6	9.1	10.0	11.3
GREECE	..	..	..	10.5
GERMANY ^A	4.8	4.2	6.6	7.9
HUNGARY	..	..	9.9	12.1
IRELAND	13.4	14.7	15.4	15.6
ITALY	8.9	8.5	8.7	10.1
JAPAN	2.1	2.1	2.2	2.5
KOREA	..	..	..	..
LUXEMBOURG	1.7	1.7	2.1	2.6
NETHERLANDS	5.9	5.5	5.3	6.2
NEW ZEALAND	7.8	10.3	10.3	9.5
NORWAY	5.3	5.6	6.0	6.1
POLAND	..	..	..	14.0
PORTUGAL	4.8	4.2	4.3	5.6
SPAIN	16.1	16.2	18.3	22.5
SWEDEN	1.7	3.1	5.6	9.1
SWITZERLAND	..	2.0	3.1	4.0
UNITED KINGDOM	6.9	8.6	9.8	10.2
UNITED STATES	5.6	6.8	7.5	6.9
EUROPEAN UNION ^B	..	8.1	9.0	10.5
OECD EUROPE ^B	..	..	..	10.5
TOTAL OECD ^B	..	..	..	7.9



left scale ——— échelle de gauche right scale ——— échelle de droite

Debito pubblico lordo

(in percentuale del PIL)

Paesi	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Italia S026792Y	64,7	70,8	76,3	82,7	86,5	90,6	92,9	95,8	97,2	100,6	107,7	118,2	124,3	123,8	122,7	120,2	116,4	114,6	110,5
Belgio S051544Y	99,3	109,9	113,9	118,5	123,5	127,9	127,9	124,4	124,7	126,5	127,9	134,6	132,7	129,8	130,5	125,3	119,8	116,4	110,8
Danimarca S074754Y	60,0	69,0	72,7	69,8	61,9	57,9	60,0	57,9	57,7	62,3	66,4	78,0	73,5	69,3	65,1	61,2	55,6	52,0	46,3
Germania S103320Y	38,7	40,2	41,0	41,7	41,6	42,6	43,1	41,8	43,5	40,4	43,1	47,1	49,4	57,1	59,8	60,9	60,7	61,1	60,3
Grecia S138893Y	37,3	42,9	51,2	59,9	62,2	69,9	76,4	80,4	89,0	91,2	97,5	110,2	107,9	108,7	111,3	108,3	105,5	104,6	103,9
Spagna S165996Y	25,6	30,9	37,1	42,2	43,6	43,9	40,2	41,7	43,5	44,2	46,5	58,0	60,5	63,2	68,1	66,7	64,7	63,4	60,7
Francia S190423Y	25,3	26,6	28,8	30,6	31,0	33,1	33,1	33,8	34,9	35,2	39,0	44,3	47,6	51,9	57,1	59,3	59,7	58,8	58,0
Irlanda S223733Y	83,1	92,8	96,9	99,8	110,9	112,0	107,8	98,5	92,4	92,1	89,7	93,6	87,7	80,0	74,3	65,1	55,0	50,1	38,9
Lussemburgo S247630Y	9,5	10,1	10,0	9,5	9,2	8,1	6,5	5,3	4,5	4,0	4,8	5,8	5,4	5,6	6,2	6,0	6,4	6,0	5,3
Paesi Bassi S271368Y	54,2	60,2	64,2	68,7	70,6	73,1	76,0	76,0	75,6	75,7	76,4	77,6	74,0	75,5	75,2	70,0	66,8	63,2	56,2
Austria S299890Y	40,3	44,6	47,2	49,2	53,7	57,6	58,9	58,0	57,2	57,4	57,1	61,7	64,3	68,1	69,2	64,7	63,9	64,7	62,9
Portogallo S327877Y	48,4	54,1	59,6	67,7	66,4	63,9	63,4	61,7	63,7	65,6	58,4	61,6	62,2	64,3	62,8	59,1	55,3	55,0	54,1
Finlandia S356827Y	14,2	15,8	15,5	16,2	17,0	18,1	17,0	14,7	14,3	22,7	40,7	56,8	58,3	56,6	57,1	54,1	48,8	46,9	44,0
Svezia S394303Y	56,8	60,6	62,1	61,6	61,3	54,3	48,8	43,9	42,1	51,2	64,8	75,1	77,7	76,6	76,0	73,0	71,8	65,2	55,6
Regno Unito S425398Y	53,9	54,1	56,1	54,1	52,5	50,1	43,5	37,7	35,0	35,0	41,0	47,7	49,7	51,9	52,7	51,1	48,1	45,7	42,9
<i>Medie inclusa Italia</i>																			
Area-Euro S451046Y	42,3	46,3	49,2	52,2	53,8	56,0	56,4	56,7	58,0	58,0	61,3	66,2	68,5	72,6	75,0	74,7	73,2	72,1	69,8
UE S462452Y	45,1	48,4	51,3	53,3	54,1	55,3	54,5	53,6	54,5	55,0	59,2	64,7	66,8	70,5	72,3	71,1	69,1	67,5	64,5
<i>Medie esclusa Italia</i>																			
Area-Euro S487580Y	37,3	40,3	42,4	44,5	45,5	47,1	47,0	46,3	47,4	46,7	49,6	55,0	56,9	61,7	64,7	64,6	63,5	62,7	60,7
UE S519465Y	41,9	44,5	46,8	48,0	48,0	48,5	47,2	45,4	45,9	45,9	49,9	55,8	57,6	61,6	64,0	63,0	61,3	59,9	57,2
Fr, Ge, RU S554391Y	38,6	39,7	41,3	41,6	40,8	41,4	40,0	38,1	38,4	37,4	41,4	46,4	48,9	54,4	57,3	57,8	56,9	56,0	54,3
Stati Uniti S575750Y	49,8	52,9	54,5	59,6	63,1	64,7	65,3	65,6	67,2	72,1	74,7	76,5	75,6	75,1	74,5	72,1	69,1	....	....
Giappone S612452Y	56,3	61,3	63,4	63,8	67,1	67,5	65,8	63,3	61,5	57,9	59,3	63,7	68,8	76,2	80,5	84,6	97,4	....	....
Canada S638539Y	69,2	75,8	80,0	85,5	90,4	90,8	90,3	91,6	94,7	104,0	112,1	118,8	119,3	122,4	122,8	119,3	118,0	....	....

Tab.4 Indicatori macroeconomici (dati World Bank, 1998)								
Paesi	Prodotto Nazionale Lordo (miliardi di \$)		Prodotto Nazionale Lordo procapite (\$)		Tassi medio annuo di crescita del PIL (%)	Consumo di energia procapite (Kg di petrolio)	Merci esportate (milioni di \$)	
	valori correnti	valori PPA	valori correnti	valori PPA	1990-1998			
Europa								
1	Albania	2.7	10	810	2,864	2.3	317	208
2	Austria	216.7	187	26,830	23,145	1.9	3,439	62,826
3	Belgio	259.0	241	25,380	23,622	1.6	5,611	153,160
4	Bielorussia	22.3	65	2,180	6,314	-4.3	2,449	7,123
5	Bosnia ed Erzegovina	4.4	..	1,086	..	..	479	171
6	Bulgaria	10.1	39	1,220	4,683	-3.1	2,480	4,299
7	Croazia	20.8	30	4,620	6,698	-0.4	1,687	4,613
8	Danimarca	175.2	126	33,040	23,855	2.9	3,994	47,829
9	Estonia	4.9	11	3,360	7,563	-2.2	3,811	2,690
10	Finlandia	125.1	106	24,280	20,641	2.0	6,435	43,394
11	Francia	1,465.4	1,248	24,210	21,214	1.5	4,224	301,702
12	Germania	2,179.8	1,807	26,570	22,026	1.5	4,231	539,993
13	Grecia	123.4	147	11,740	13,994	1.7	2,435	11,880
14	Irlanda	69.3	67	18,710	17,991	7.7	3,412	65,032
15	Islanda	7.2	..	26,580	..	5.0	18,517	1,897
16	Italia	1,157.0	1,173	20,090	20,365	1.2	2,839	242,572
17	Iugoslavia	15,910	..	1,510	..	..	3,627	1,842
18	Lettonia	5.9	14	2,420	5,777	-6.3	1,806	2,011
19	Lituania	9.4	23	2,540	6,283	-5.0	2,376	3,962
20	Lussemburgo	18.9	..	45,360	..	3.7	15,339	..
21	Macedonia	2.6	8	1,290	4,224	1.7	2,836	1,627
22	Moldova	1.7	9	380	1,995	-12.6	1,029	644
23	Norvegia	152.0	116	34,310	26,196	3.9	5,501	40,637
24	Paesi Bassi	389.1	350	24,780	22,325	2.6	4,800	171,271
25	Polonia	151.3	292	3,910	7,543	4.6	2,721	32,467
26	Portogallo	106.4	145	10,670	14,569	2.3	2,051	26,016
27	Regno Unito	1,264.3	1,200	21,410	20,314	2.2	3,863	271,845
28	Rep. Slovacca	19.9	52	3,700	9,624	1.5	3,198	10,720
29	Repubblica Ceca	53.0	126	5,150	12,197	0.9	3,938	26,395
30	Romania	30.6	125	1,360	5,572	-0.7	1,957	8,302
31	Slovenia	19.4	29	9,780	14,400	2.0	3,213	9,096
32	Spagna	555.2	628	14,100	15,960	1.9	2,729	109,814
33	Svezia	226.5	176	25,580	19,848	1.2	5,869	85,179
34	Svizzera	284.1	191	39,980	26,876	0.4	3,699	93,859
35	Turchia	200.5	419	3,160	6,594	4.2	1,140	31,220
36	Ucraina	49.2	157	980	3,130	-11.9	2,960	13,699
37	Ungheria	45.7	99	4,510	9,832	0.5	2,492	20,747

Tab.4 Indicatori macroeconomici (dati World Bank, 1998)								
Paesi	Prodotto Nazionale Lordo (miliardi di \$)		Prodotto Nazionale Lordo procapite (\$)		Tassi medio annuo di crescita del PIL (%)	Consumo di energia procapite (Kg di petrolio)	Merci esportate (milioni di \$)	
	valori correnti	valori PPA	valori correnti	valori PPA	1990-1998			
Africa								
38	Algeria	46.4	137	1,550	4,595	1.2	904	11,550
39	Angola	4.6	12	380	999	0.1	587	4,900
40	Benin	2.3	5	380	857	4.6	377	..
41	Botswana	4.8	9	3,070	5,796	4.3	747	2,061
42	Burkina Faso	2.6	9	240	866	3.5	21	150
43	Burundi	0.9	4	140	561	-3.3	25	40
44	Camerun	8.7	20	610	1,395	0.6	413	1,758
45	Ciad	1.7	6	230	843	2.2	14	280
46	Costa d'Avorio	10.2	21	700	1,484	3.5	394	4,575
47	Egitto	79.2	193	1,290	3,146	4.2	656	4,403
48	Eritrea	0.8	4	200	984	5.2	..	..
49	Etiopia	6.2	35	100	566	4.8	287	568
50	Gabon	4.9	7	4,170	5,615	3.3	1,419	..
51	Gambia	0.4	2	340	1,428	2.4	67	11
52	Ghana	7.3	32	390	1,735	4.2	383	1,813
53	Guinea	3.8	12	530	1,722	4.2	74	693
54	Guinea-Bissau	0.2	1	160	573	1.1	40	..
55	Kenya	10.2	28	350	964	2.2	494	2,013
56	Lesotho	1.2	5	570	2,194	7.2	..	193
57	Libia	32.9	..	6,510	..	..	2,909	10,033
58	Madagascar	3.7	11	260	741	1.3	41	538
59	Malawi	2.2	6	210	551	3.8	83	481
60	Mali	2.6	7	250	673	3.7	27	542
61	Mauritania	1.0	4	410	1,500	4.2	67	359
62	Mauritius	4.3	10	3,730	8,236	5.2	1,003	1,738
63	Marocco	34.4	89	1,240	3,188	2.2	340	7,144
64	Mozambico	3.5	13	210	740	5.7	461	248
65	Namibia	3.2	9	1,940	5,280	3.5	..	1,278
66	Niger	2.0	7	200	729	2.1	40	281
67	Nigeria	36.4	89	300	740	2.6	753	8,971
68	Rep. Centrafricana	1.1	4	300	1,098	1.5	31	115
69	Rep. del Congo	1.9	2	680	846	0.9	459	1,350
70	Rep. Dem. del Congo	5.4	35	110	733	-5.1	311	450
71	Ruanda	1.9	..	230	..	-3.2	34	65
72	Senegal	4.7	12	520	1,297	2.9	315	531
73	Sierra Leone	0.7	2	140	445	-4.7	57	47
74	Sud Africa	136.9	343	3,310	8,296	1.9	2,636	29,234
75	Sudan	8.2	35	290	1,240	8.0	414	596
76	Tanzania	7.2	16	220	483	3.0	455	589
77	Togo	1.5	6	330	1,352	2.3	100	196
78	Tunisia	19.2	48	2,060	5,169	4.4	738	5,725
79	Uganda	6.6	22	310	1,072	7.3	34	590
80	Zambia	3.2	7	330	678	1.0	634	1,010

Tab.4 Indicatori macroeconomici (dati World Bank, 1998)									
Paesi	Prodotto Nazionale Lordo (miliardi di \$)	valori correnti	valori PPA	Prodotto Nazionale Lordo procapite (\$)	valori correnti	valori PPA	Tassi medio annuo di crescita del PIL (%)	Consumo di energia procapite (Kg di petrolio)	Merci esportate (milioni di \$)
							1990-1998		
Asia									
81	Zimbabwe	7.2	29	620	2,489	2.3	866	1,895	
82	Armenia	1.7	8	460	2,074	-4.7	476	229	
83	Arabia Saudita	143.4	218	6,910	10,498	1.6	4,906	39,772	
84	Azerbaijan	3.8	17	480	2,168	-11.5	1,529	678	
85	Bangladesh	44.2	177	350	1,407	4.7	197	5,141	
86	Cambogia	2.9	14	260	1,246	5.1	19	705	
87	Cina	923.6	3,779	750	3,051	11.2	907	183,527	
88	Corea del Nord	398.8	616	8,600	13,286	6.1	3,834	132,122	
89	Corea del Sud	483.1	..	10,610	..	..	4,567	129,715
90	Emirati Arabi	48.7	51	17,870	18,871	2.9	11,967	25,000	
91	Federazione Russa	331.8	907	2,260	6,180	-7.0	4,019	74,799	
92	Filippine	78.9	280	1,050	3,725	3.3	520	29,496	
93	Georgia	5.3	19	970	3,429	-12.8	423	300	
94	Giappone	4,089.1	2,982	32,350	23,592	1.5	4,084	374,044	
95	Giordania	5.3	12	1,150	2,615	5.4	1,081	1,802	
96	Hong Kong	158.2	139	23,660	20,763	4.4	2,172	173,996	
97	India	427.4	2,018	440	2,060	6.1	479	34,076	
98	Indonesia	130.6	490	640	2,407	5.8	693	50,371	
99	Iran	102.2	317	1,650	5,121	3.6	1,777	12,982	
100	Iraq	11.5	..	540	..	..	1,240	419
101	Israele	96.5	101	16,180	16,861	5.4	3,014	22,972	
102	Kazakistan	20.9	67	1,340	4,317	-6.9	2,439	5,839	
103	Kirghizistan	1.8	11	380	2,247	-7.3	603	535	
104	Kuwait	28.5	..	17,390	..	..	8,936	9,614
105	Laos	1.6	8	320	1,683	6.6	60	342	
106	Libano	15.0	17	3,560	4,144	7.7	1,265	1,014	
107	Malesia	81.3	171	3,670	7,699	7.4	2,237	71,974	
108	Mongolia	1.0	4	380	1,463	0.2	1,222	462	
109	Myanmar	83.4	..	1,790	..	6.3	296	1,171	
110	Nepal	4.9	27	210	1,181	5.0	321	485	
111	Oman	10.6	..	4,820	..	5.9	3,003	..	
112	Pakistan	61.5	217	470	1,652	4.2	442	8,658	
113	Singapore	95.5	80	30,170	25,295	8.5	8,661	110,379	
114	Siria	15.5	41	1,020	2,702	5.9	983	3,135	
115	Sri Lanka	15.2	55	810	2,945	5.3	386	4,735	
116	Tagikistan	2.3	6	370	1,041	-9.8	562	..	
117	Thailandia	131.9	338	2,160	5,524	5.7	1,319	52,747	
118	Turkmenistan	4.3	..	940	..	-8.7	2,615	1,691	
119	Uzbekistan	22.9	49	950	2,044	-2.0	1,798	4,590	
120	Vietnam	26.5	129	350	1,689	8.4	521	5,200	
121	Yemen	4.6	11	280	658	3.8	208	1,501	

Tab.4 Indicatori macroeconomici (dati World Bank, 1998)								
Paesi	Prodotto Nazionale Lordo (miliardi di \$)		Prodotto Nazionale Lordo procapite (\$)		Tassi medio annuo di crescita del PIL (%)	Consumo di energia procapite (Kg di petrolio)	Merci esportate (milioni di \$)	
	valori correnti	valori PPA	valori correnti	valori PPA	1990-1998			
America del Nord								
122	Canada	580.9	691	19,170	22,814	2.2	7,930	217,238
123	Messico	368.1	714	3,840	7,450	2.5	1,501	117,459
124	Stati Uniti	7,903.0	7,904	29,240	29,240	3.2	8,076	672,207
America Centrale								
125	Costa Rica	9.8	20	2,770	5,812	3.9	769	5,547
126	Cuba	17	..	1,580	..	..	1,291	1,660
127	El Salvador	11.2	24	1,850	4,008	5.2	691	2,451
128	Giamaica	4.5	9	1,740	3,344	0.2	1,552	1,613
129	Guatemala	17.8	38	1,640	3,474	4.2	536	2,847
130	Haiti	3.2	11	410	1,379	-1.7	237	299
131	Honduras	4.6	14	740	2,338	3.6	532	2,017
132	Nicaragua	1.8	9	370	1,896	2.8	551	579
133	Panama	8.3	14	2,990	4,925	4.4	856	6,325
134	Puerto Rico	25.4	..	6,700	..	..	..	..
135	Rep. Dominicana	14.6	36	1,770	4,337	5.5	673	4,981
136	Trinidad e Tobago	5.8	9	4,520	7,208	1.6	6,414	2,258
America Latina								
137	Argentina	290.3	424	8,030	11,728	5.6	1,730	26,434
138	Bolivia	8.0	18	1,010	2,205	4.2	548	1,104
139	Brasile	767.6	1,070	4,630	6,460	3.2	1,051	51,136
140	Cile	73.9	126	4,990	8,507	7.9	1,574	14,831
141	Colombia	100.7	239	2,470	5,861	3.9	761	11,363
142	Ecuador	18.4	37	1,520	3,003	2.9	713	4,203
143	Paraguay	9.2	23	1,760	4,312	2.8	824	3,824
144	Perù	60.5	104	2,440	4,180	5.7	621	5,735
145	Uruguay	20.0	28	6,070	8,541	4.0	883	2,832
146	Venezuela	82.1	133	3,530	5,706	2.2	2,526	17,564

Tab.4 Indicatori macroeconomici (dati World Bank, 1998)								
Paesi	Prodotto Nazionale Lordo (miliardi di \$)		Prodotto Nazionale Lordo procapite (\$)		Tassi medio annuo di crescita del PIL (%)	Consumo di energia procapite (Kg di petrolio)	Merci esportate (milioni di \$)	
	valori correnti	valori PPA	valori correnti	valori PPA	1990-1998			
Oceania								
147	Australia	387.0	409	20,640	21,795	3.8	5,484	55,839
148	Nuova Zelanda	55.4	61	14,600	16,084	3.1	4,435	12,156
149	Papua Nuova Guinea	4.1	10	890	2,205	4.7	416	1,773

Fonte: elaborazione IPI su dati World Bank

IL TASSO DI CAMBIO

La regolazione dei rapporti commerciali che ciascun Paese intrattiene con l'estero non può avvenire attraverso l'utilizzo della moneta che circola al proprio interno, ma occorre far riferimento di volta in volta alla moneta del Paese creditore oppure ad una moneta universalmente accettata.

Sorge, pertanto l'esigenza di individuare, in ogni momento, il rapporto tra le varie monete al fine di eseguire gli scambi commerciali. L'operazione materiale di conversione di una moneta in un'altra si definisce cambio. La quantità di moneta nazionale necessaria per ottenere una unità di moneta estera, ovvero la quantità di moneta estera necessaria per ottenere una unità di moneta nazionale, viene, invece, definita tasso di cambio. Si comprende facilmente come esistano due diversi criteri per definire uno stesso rapporto, a seconda della certezza dell'unità monetaria che si sta considerando. Il primo criterio fa riferimento alla quotazione definita di *incerto per certo* (perché alla certezza dell'unità monetaria estera corrisponde l'incertezza di quella nazionale), il secondo si riferisce alla quotazione di *certo per incerto* (poiché all'incertezza dell'unità monetaria estera fa riferimento la certezza di quella nazionale). Generalmente si fa riferimento alla prima definizione, ossia ad un'unità monetaria estera ben definita rispetto alla quale si determina la quotazione della propria moneta (incerta). Il tasso di cambio si configura, quindi, come un prezzo relativo, o meglio, come il prezzo al quale la moneta nazionale acquista ogni altra moneta. Esso svolge un ruolo cruciale nel commercio internazionale in quanto consente di confrontare i prezzi dei beni e dei servizi prodotti in paesi diversi. Ad esempio, se il cambio Euro/dollaro è 1,10 ciò vuol dire che occorrono 1,10 € per acquistare un dollaro. Così, se volessimo acquistare un maglione americano che costa 70\$ avremmo bisogno di $1,10 \text{ €} \times 70\$ = \text{€ } 77$. Le variazioni dei tassi di cambio sono Definite *apprezzamento* e *deprezzamento*. Un apprezzamento dell'Euro rispetto al dollaro indica una caduta del suo prezzo espresso in

dollari (€ / \$), mentre un deprezzamento indica, al contrario, una sua variazione positiva. Quando la valuta di un paese si deprezza, gli operatori stranieri trovano più a buon mercato le esportazioni di quel paese, mentre gli operatori residenti trovano più costosi i beni importati dall'estero. In caso di un apprezzamento si hanno effetti opposti. Consideriamo il seguente esempio per chiarire il concetto appena espresso:

Supponiamo che un dollaro costi 1,10 € LIRE italiane ($\varepsilon = 1,10 / 1 \$$) e che una camicia italiana costi € 44, ossia il prezzo in dollari sia $(44 \text{ €}) / (1,10 \text{ €}/\$) = 40\$$. Una variazione del tasso di cambio da 1,10 a 1,20 (deprezzamento dell' Euro rispetto al dollaro) renderà la stessa camicia meno costosa per gli operatori che utilizzano la valuta americana, i quali pagherebbero, pertanto, $36,67\$ [(44 \text{ €}) / (1,20 \text{ €}/\$)]$ invece di 40\$ per acquistarla. Un apprezzamento dell'euro rispetto al dollaro (0,98 contro il valore iniziale di 1,10€), costringerebbe gli operatori esteri che pagano in dollari a sopportare una spesa maggiore poiché la stessa camicia costerebbe non più 40\$ ma esattamente $44,90\$ (44\text{€})/(0,98 \text{ €}/\$)$.

E' confermata, così, l'assunzione secondo la quale a parità di condizioni un deprezzamento della valuta di un paese stimola le esportazioni dello stesso in quanto rende i suoi beni meno costosi per gli operatori esteri.

Come i prezzi vigenti in un sistema economico sono determinati dall'interazione tra la domanda degli acquirenti e l'offerta dei venditori, così i tassi di cambio sono determinati dall'interazione tra famiglie, imprese ed istituzioni finanziarie che acquistano e vendono valuta per effettuare pagamenti internazionali. Il mercato in cui hanno luogo gli scambi internazionali di valuta è definito mercato dei cambi. Nel grafico 1 è rappresentato proprio il tasso di cambio di equilibrio (€URO per DOLLARI) determinato dall'interazione tra la domanda (D) e l'offerta (S) di dollari in Italia⁸.

⁸ Questo esempio semplificato considera solamente il commercio bilaterale tra Italia ed U.S.A.

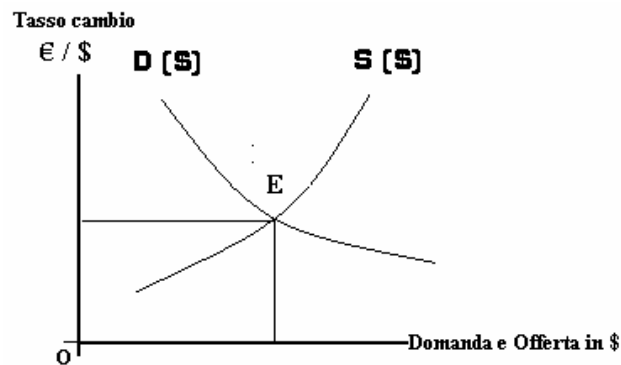


Grafico 1. Equilibrio nel mercato dei cambi

Alla base della domanda di valuta estera (dollaro) da parte degli operatori italiani vi è l'esigenza di acquistare beni, servizi o strumenti finanziari americani, mentre dietro l'offerta c'è la richiesta di acquisto di beni, servizi e strumenti finanziari italiani che devono essere pagati con la moneta vigente in Italia.

Flussi commerciali e movimenti di capitali risultano essere, pertanto, le determinanti del tasso di cambio di equilibrio che, nel grafico 1, si fissa nel punto E in cui la domanda di dollari (offerta di € italiani) eguaglia l'offerta di dollari (domanda di Euro).

A questo punto possiamo vedere che cosa avviene se, per ipotesi, il tasso di cambio fosse ad un livello superiore, ad esempio pari a 1,20. Come si evince dal grafico 2, in corrispondenza di un tasso di cambio deprezzato si registrerebbe un eccesso di offerta di dollari, ossia ci sarebbe una richiesta di dollari inferiore all'offerta, per cui, come in un qualsiasi mercato di beni di consumo, il prezzo tenderebbe a ridursi e questo processo andrebbe avanti fino a quando la richiesta di dollari sarebbe uguale alla sua offerta. Abbiamo visto, quindi, che per giungere alla posizione di equilibrio E, il prezzo del dollaro deve ridursi e favorire l'annullamento dell'eccesso della sua offerta

sulla domanda; se il prezzo del dollaro cala, ciò significa che la moneta italiana (€) si apprezza, ma se diviene più forte i prezzi dei beni interni saranno meno competitivi rispetto a quelli americani ed allora converrà importarli e quindi aumentare la domanda di dollari. Dal lato americano, se i prezzi interni sono più bassi relativamente a quelli italiani non converrà più importare i beni dall'Italia e quindi ci sarà la tendenza ad offrire meno dollari per scambiarli con le LIRE da utilizzare nell'acquisto dei beni italiani. Si capisce, pertanto, che una discesa del tasso di cambio Lit./\$ tende a ridurre l'eccesso di offerta di dollari sulla domanda (S-D) e quindi a portare il mercato verso il punto di equilibrio.

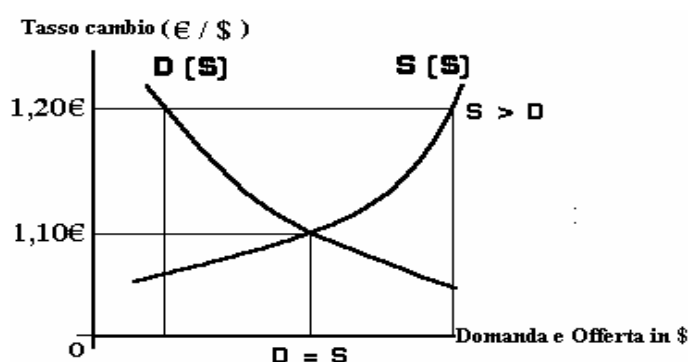


Grafico 2. Convergenza verso l'equilibrio nel mercato dei cambi

In sostanza, poiché la maggior parte delle transazioni internazionali in valuta estera ha luogo nella forma di scambio di depositi bancari denominati in diverse valute, dobbiamo individuare quali fattori agiscono sulla domanda di tali depositi. Il principale tra questi fattori è la considerazione del suo valore futuro. A sua volta, il valore futuro di un deposito in valuta estera dipende da due elementi: il tasso di interesse che viene garantito e la variazione attesa del tasso di cambio della valuta considerata nei confronti delle altre valute. Il tasso di interesse misura esattamente il rendimento di un deposito denominato in una determinata valuta, mentre il tasso di cambio atteso consente di

convertire su base omogenea i tassi di rendimento misurati in valute differenti onde poter confrontare tra loro depositi espressi in diverse valute. Un esempio può illustrare il modo in cui i tassi di interesse ed i tassi di cambio attesi possano essere utilizzati congiuntamente per calcolare tassi di rendimento confrontabili di depositi espressi in valute differenti.

Supponiamo che:

Tasso di interesse (in €) = 10%

dopo 1 anno \Longrightarrow **Deposito di 1 € = 1.10**

Tasso di interesse (in \$.) = 5% \Longrightarrow **Deposito di 1 \$ = 1.05 \$**

Per individuare quale dei due depositi garantisca il rendimento superiore, è necessario chiedersi quanti Euro si ottengono alla fine dell'anno se si utilizza 1 € per acquistare un deposito in dollari. La risposta consiste, di fatto, nel calcolare il rendimento in euro di un deposito in dollari.

In primo luogo, si utilizza il tasso di cambio corrente €/ \$ per calcolare il prezzo corrente in € di un deposito in dollari.

$$\text{€} / \text{\$} = 1,10$$

In secondo luogo, si utilizza il tasso di interesse in dollari per calcolare la quantità di dollari che, una volta acquistato il deposito in dollari, sarà disponibile fra 1 anno.

$$\text{Deposito di 1 \$} = 1.05 \text{ \$}$$

In terzo luogo, si utilizza il tasso di cambio atteso fra un anno per calcolare il valore in euro della quantità di dollari disponibile allora.

Supponiamo che $\text{€} / \text{\$} = 1,25$

Il valore in euro del deposito in dollari atteso dopo un anno sarà allora:

$$\boxed{1,25 \cdot 1,05\$ = 1,3725 \text{ €}}$$

A questo punto siamo a conoscenza del prezzo corrente in euro (1,10 €) di un deposito unitario in dollari, e siamo in grado di prevederne il valore dopo un anno (1,3725 €). Possiamo calcolare il rendimento atteso in euro di un deposito in dollari: esso risulta pari a

$$\boxed{(1,3725 - 1,10) / 1,10 = 24,77\%}$$

Dato che il tasso di rendimento di un deposito in euro è pari al 10% annuo, in base alle nostre attese sul tasso di cambio (deprezzamento della lira), risulta preferibile detenere la propria ricchezza nella forma di un deposito in dollari e quindi domandare la valuta statunitense cedendo in cambio valuta italiana.

Esiste una semplice regola che ci consente di abbreviare tutti questi calcoli. Dopo aver definito il tasso di deprezzamento della lira rispetto al dollaro come l'aumento percentuale annuo del tasso di cambio €/€, abbiamo che:

$$R_m = I_m + T_d (\text{€} / \text{\$})$$

dove

R_m	= Tasso di rendimento in euro di un deposito in dollari
I_m	= Tasso di interesse corrente sul deposito in dollari
$T_d (\text{€} / \$)$	= Tasso di deprezzamento dell'euro rispetto al dollaro

Attraverso questo esempio possiamo trarre importanti conclusioni in merito alla relazione che lega, a parità di condizioni, il tasso di cambio corrente (€ / \$) rispettivamente con il tasso atteso di rendimento in euro di un deposito in dollari, ed il tasso di interesse corrente sui depositi in euro.

In sintesi si ha:

se il TASSO DI INTERESSE IN euro AUMENTA,
IL TASSO DI CAMBIO (€ / \$) si riduce

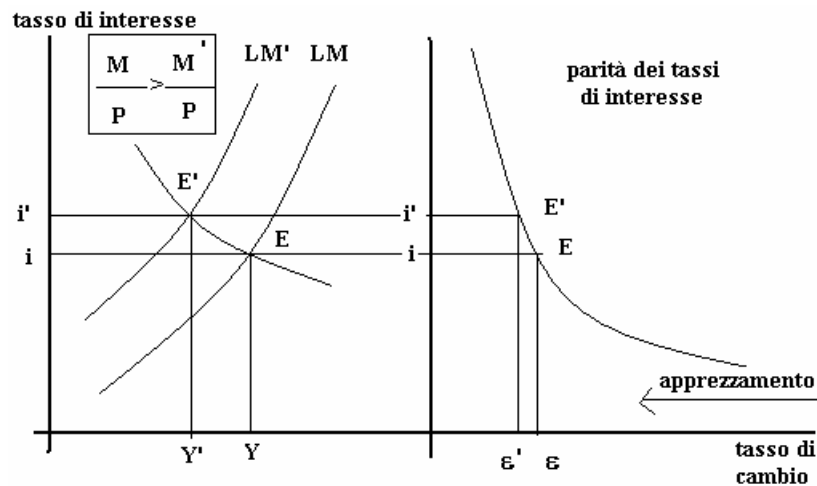
se il TASSO DI CAMBIO (€ / \$) aumenta,
il rendimento atteso in euro sul deposito in dollari si
riduce

Relativamente ad un'analisi di breve periodo, esiste una teoria che spiega l'andamento dei cambi sulla base della *condizione della parità dei tassi di interesse* secondo la quale il mercato valutario è in equilibrio quando i rendimenti attesi sui depositi denominati in tutte le valute sono uguali.

Se, infatti, il tasso di rendimento atteso di un deposito denominato, ad esempio, in euro tende ad essere maggiore, ai tassi di cambio correnti, di quello espresso in dollari vi sarebbe la tendenza a spostarsi dalle attività in dollari a quelle in euro e ciò porterebbe ad una rivalutazione della moneta italiana. Il contrario accadrebbe se i rendimenti dei depositi denominati in dollari fossero più redditizi.

Quando non si verifica alcun tipo di eccesso (e vale la condizione di parità dei tassi di interesse), il mercato dei cambi ha raggiunto il suo punto di equilibrio.

Sapendo che il tasso di interesse è correlato negativamente all'offerta di moneta (maggiore è l'offerta di moneta, minore risulta il tasso di interesse), come rappresentato nel grafico n. 3, possiamo affermare che una politica monetaria restrittiva ($M/P > M'/P$) genera un minor reddito (Y'), un maggior tasso di interesse (i') ed un deprezzamento dei tassi di cambi (ϵ')



UNA STRETTA MONETARIA PROVOCA UNA RIDUZIONE DELLA PRODUZIONE, UN AUMENTO DEL TASSO DI INTERESSE E UN APPREZZAMENTO DEI CAMBI

UNA ESPANSIONE MONETARIA PROVOCA UN AUMENTO DELLA PRODUZIONE, UNA DIMINUIZIONE DEL TASSO DI INTERESSE E UN DEPREZZAMENTO DEI CAMBI

Grafico n. 3

Mentre nel sottostante Grafico n. 3.1, possiamo vedere in che modo gli spostamenti dell'offerta di moneta di un paese possono influenzare, nel breve periodo, il tasso di cambio, attraverso la variazione dei rendimenti sui depositi denominati nella stessa valuta.

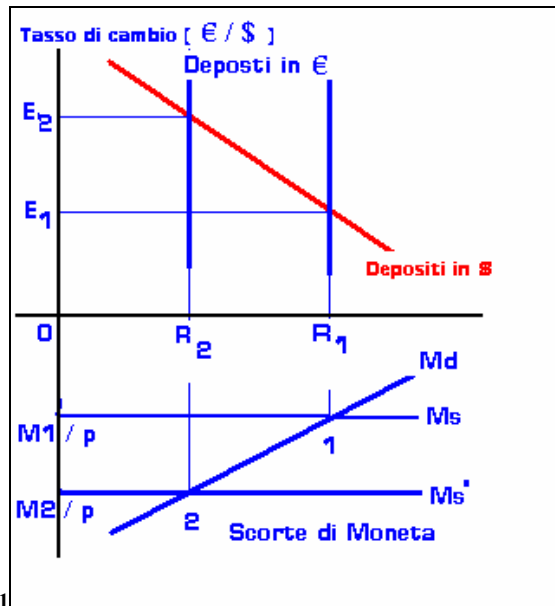



Grafico n. 3.1

Effetti di breve periodo sul tasso di cambio €/€ di un incremento dell'offerta di moneta italiana.

Partiamo dalla situazione di equilibrio di breve periodo sul mercato dei cambi caratterizzato dalla condizione di parità dei tassi di interesse. In corrispondenza del livello di equilibrio del tasso di interesse (grafico in basso ruotato di 90 gradi), l'interazione tra la curva dei rendimenti sui depositi in euro e quella dei rendimenti sui depositi in dollari (espressi in dollari), determina il tasso di cambio di equilibrio. Dati i livelli dei prezzi, le aspettative sul futuro tasso di cambio euro/dollaro ed il tasso di interesse USA, chiediamoci cosa cambia se aumenta l'offerta di moneta da parte della banca centrale italiana.

Lo spostamento in basso della curva di offerta di moneta determina una riduzione del tasso di interesse al livello R_2 dove il mercato monetario raggiunge la sua nuova posizione di equilibrio. Dato il tasso di cambio E_1 , il rendimento sui depositi in dollari è, ora, maggiore di quello sui depositi in euro per cui i possessori di questi ultimi cercheranno di venderli domandando valuta americana; la valuta italiana (€) si deprezza

(perché aumenta il prezzo dei dollari in euro) fino a quando non si determina la nuova posizione di equilibrio nel punto R_2 . Possiamo concludere che:

SE L'OFFERTA DI MONETA  LA VALUTA DEL PAESE SI DEPREZZA

SE L'OFFERTA DI MONETA  LA VALUTA DEL PAESE SI APPREZZA

Nel lungo periodo si ritiene in genere che valga la *parità dei poteri di acquisto*⁹, che vi possa essere, cioè, una tendenza alla eguaglianza dei prezzi commerciabili nei vari paesi espressi in una valuta comune ai tassi di cambio correnti, ossia $p = \varepsilon \cdot p^*$.

Consideriamo un bene commerciabile, venduto in Italia e Stati Uniti ai seguenti prezzi:

$$p = 6 \text{ € (prezzo interno)}$$

$$p^* = 5 \text{ \$ (prezzo estero)}$$

$$\varepsilon = 0,95 \text{ € per 1 \$}$$

Dal momento che lo stesso bene in Italia ha un prezzo (6€) superiore a quello vigente negli Stati Uniti (5\$), converrà acquistare negli Stati Uniti e quindi ciò determinerà un saldo negativo della bilancia commerciale che porterà ad una svalutazione della moneta italiana rispetto al marco (aumento di ε), ed un conseguente incremento dei prezzi statunitensi espressi in euro($\varepsilon \cdot p^*$).

⁹ Alla base di tale teoria vi è la cosiddetta *legge del prezzo unico*.

Il processo di svalutazione si riduce fino al punto di uguaglianza tra $\varepsilon \cdot p^*$ ed i prezzi interni, proprio come indicato dalla teoria della parità dei poteri di acquisto. A questo punto della nostra trattazione, possiamo individuare una relazione di lungo periodo tra il tasso di cambio nominale e la differenza tra i tassi di inflazione interno ed esterno.

Consideriamo il tasso di cambio reale (ε_r)

$$\varepsilon_r = (\varepsilon \cdot p^*) / p$$

Se vale la legge della parità dei poteri di acquisto, esso è uguale a 1 in una situazione di equilibrio; sapendo che la variazione nel tempo di ε dipende dal tasso di crescita del tasso di cambio reale e dal differenziale inflazionistico con il resto del mondo e che il tasso di cambio reale (ε_r) non varia in quanto costante, siamo in grado di affermare che un differenziale inflazionistico con il resto del mondo è responsabile di una variazione del tasso di cambio nominale del paese che si sta considerando.

In particolare:

Posto

$$\Delta \varepsilon / \varepsilon = \Delta \varepsilon_r / \varepsilon_r + \pi - \pi^{*10},$$

e sapendo che

$$\Delta \varepsilon_r / \varepsilon_r = 0,$$

si ha:

se $\pi - \pi^* > 0 \Rightarrow$ la moneta nazionale si deprezza ($\uparrow \varepsilon$)

se $\pi - \pi^* < 0 \Rightarrow$ la moneta nazionale si apprezza ($\downarrow \varepsilon$)

¹⁰ Questa espressione si ricava calcolando la derivata logaritmica rispetto al tempo del tasso di cambio nominale.

Poiché il tasso d'inflazione interno è, almeno nel lungo periodo, causato dal tasso di crescita della moneta, ne segue che quest'ultimo è il determinante in ultima istanza della variazione positiva del tasso di cambio nominale (svalutazione della moneta nazionale). Possiamo rendere più completa la nostra analisi considerando simultaneamente gli effetti dell'inflazione (indotti da una crescita permanente dell'offerta di moneta da parte della Banca d'Italia) sul tasso di cambio euro/dollaro di breve e di lungo periodo.

Il grafico *4a* assume che il livello dei prezzi italiani sia inizialmente fissato al livello P_1 .

Una crescita dell'offerta nominale da M_1 a M_2 , nel breve periodo abbassando il tasso di interesse in euro, riduce i rendimenti dei depositi denominati nella stessa valuta da R_1 a R_2 . A questo punto, ecco la novità rispetto al precedente modello, poiché la crescita della moneta è permanente, ci si attende in futuro una crescita proporzionale di tutti i prezzi, compreso il tasso di cambio euro/dollaro.

I rendimenti in euro dei depositi in dollari crescono e quindi la relativa curva si trasla verso l'alto. La moneta italiana (€) si deprezza muovendo da un cambio di E_1 a E_2 .

Nel lungo periodo, come mostra il grafico *4b*, la crescita dei prezzi che prima ci si attendeva si verifica e riduce l'offerta reale di moneta che ritorna al suo livello iniziale¹¹, passando da $\frac{M_2}{P_1}$ a $\frac{M_2}{P_2}$.

Considerato che la produzione è fissa, il tasso di interesse di equilibrio ritorna al livello iniziale, crescendo da R_2 a R_1 . La crescita del tasso di interesse si ripercuote sul mercato dei cambi in quanto determina un apprezzamento dell'euro rispetto al dollaro evidenziato dallo spostamento verso destra della curva dei rendimenti sui depositi in euro. Nel lungo periodo, il tasso di cambio

¹¹ La crescita dei prezzi è stata proporzionale alla crescita monetaria.

euro /dollaro è maggiore di quello iniziale e, come il livello generale dei prezzi, è cresciuto proporzionalmente alla crescita dell'offerta di moneta da parte della Banca d'Italia.

Pertanto se riteniamo costante l'inflazione in USA, possiamo constatare come lo scarto esistente con quella italiana aumenta proporzionalmente il prezzo della moneta italiana nei termini di quella americana.

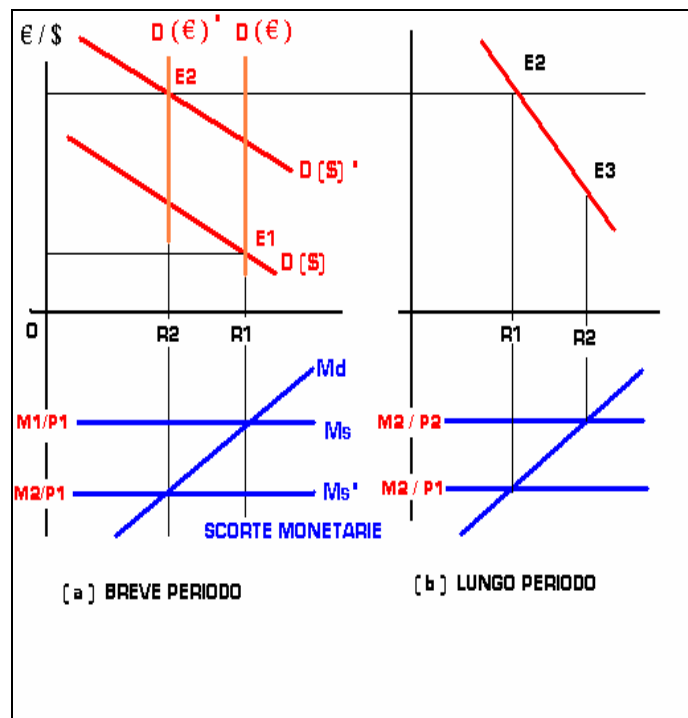


Grafico 4 – Effetti di b. p. e l. p. di un incremento dell'offerta di moneta in Italia

In conclusione si vedano nella tabella sottostante i risultati principali cui siamo giunti attraverso la trattazione fatta finora.

$\epsilon = N^{\circ}$ unità di moneta nazionale/1 unità di moneta estera (quotazione di incerto per certo)

$\epsilon = 1$ unità di moneta estera / N° unità di moneta nazionale(quotazione di certo per incerto)

ϵ è inversamente correlato al tasso di interesse nazionale

ϵ è direttamente correlato al tasso di crescita della moneta

Nel lungo periodo:

ϵ_r Il tasso di cambio reale è costante (vale la condizione della parità del potere di acquisto)

ϵ aumenta se il differenziale di inflazione con il resto del mondo aumenta ($\pi - \pi^* > 0$)

Il tasso di crescita monetaria ($\Delta \epsilon_r / \epsilon_r$) è correlato positivamente al tasso di cambio nominale ϵ

L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA MONETARIO INTERNAZIONALE

Con il termine *sistema monetario internazionale* si vuole indicare l'insieme di norme, disposizioni ed istituzioni che regolano le transazioni economiche da un paese all'altro. L'importanza del sistema monetario internazionale è stata brillantemente evidenziata dall'economista Robert Solomon¹²: « Come i semafori di una città, il sistema monetario internazionale viene dato per scontato, fino a quando comincia a funzionare male ed a creare scompiglio nella vita della gente [...]». Un sistema monetario efficiente è in grado di facilitare il commercio internazionale e favorire adeguamenti tranquilli ai cambiamenti in atto nei sistemi economici. Un sistema monetario che funziona male, invece, non solo scoraggia il commercio internazionale quanto può sottoporre le diverse economie a shock altamente destabilizzanti.

La storia economica moderna ha sperimentato tre principali sistemi di cambio:

1. un sistema di tassi di cambio fluttuanti “puri”;
2. un sistema di tassi di cambio fissi;
3. un sistema ibrido caratterizzato da tassi di cambio fluttuanti all'interno di una banda di oscillazione predefinita.

SISTEMA MONETARIO A CAMBI FLUTTUANTI PURI

In questo sistema i rapporti fra le diverse monete sono regolati esclusivamente dai tassi di cambio. Le autorità monetaria non annunciano un determinato valore del tasso di cambio, né intervengono per modificarlo, così il valore di ciascuna moneta rispetto ad ogni altra dipenderà soltanto dall'interazione tra la sua domanda ed offerta sul piano internazionale. E poiché, come visto, queste ultime dipendono dalle condizioni che

¹² Robert Solomon, *The International Monetary System, 1945-76: An Insider's View* (Harper & Row, New York, 1977), pp.1,7.

danno luogo ai pagamenti internazionali, ne segue che il tasso di cambio fra le monete sarà funzione della direzione che assumono i flussi internazionali di merci, servizi e capitali.

A questo punto possiamo chiederci: fino a che punto il tasso di cambio è libero di oscillare?. Sarà libero di oscillare fino al punto in cui al nuovo tasso di cambio le quantità offerte e domandate di valuta e divise estere sono nuovamente in equilibrio. Nel grafico 3 è riportato proprio il processo di determinazione del nuovo valore del tasso di cambio di equilibrio.

Supponiamo che il tasso di cambio fra la euro ed il dollaro (E) sia pari a 1,03 € e che in corrispondenza di tale valore gli italiani decidano di aumentare le importazioni; la curva D traslerà verso destra in misura pari a detta variazione (D_1).

In corrispondenza di E si registra, allora un eccesso di domanda di dollari che determina un aumento del loro prezzo e quindi del tasso di cambio che, poniamo, raggiunge il livello di 1,14 € (E_2). In corrispondenza di tale livello le importazioni italiane di beni americani sono divenute più costose e quindi hanno comportato una riduzione della domanda di dollari da parte degli operatori italiani lungo la curva D_1 .

Dal lato americano, i prezzi dei beni italiani sono, ora, divenuti più convenienti e pertanto l'offerta di \$ in cambio di euro ha assunto un valore più alto rispetto a prima.

A livello di E_2 , il mercato registra ancora un eccesso di domanda di dollari e quindi si avrà un'ulteriore tendenza al deprezzamento dell'€uro.

Si capisce bene che il processo continuerà fino a quel livello del tasso di cambio, supponiamo 1,29 € (B) in corrispondenza del quale il mercato delle valute e delle divise estere si troverà in equilibrio.

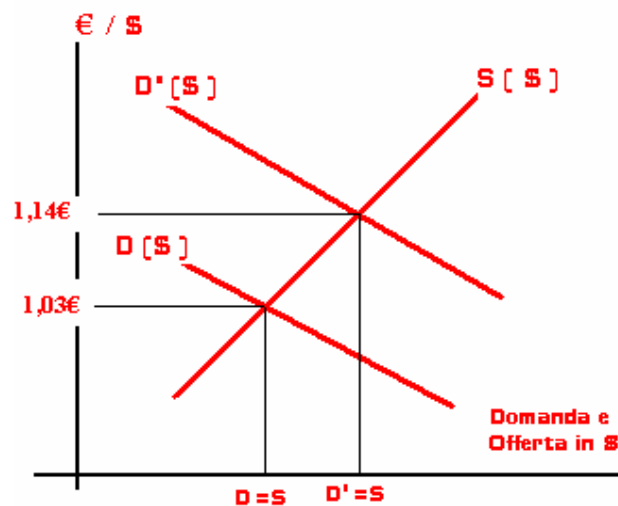


Grafico 5 - Effetti sul tasso di cambio [€ / \$] di un aumento delle importazioni di beni dagli USA

SISTEMA A TASSI DI CAMBIO FISSI

In un siffatto sistema, le autorità monetarie specificano esattamente il tasso al quale ciascuna moneta nazionale deve essere convertita in ogni altra, impegnandosi altresì ad intervenire ogni qual volta il valore del tasso di cambio devia da quello prefissato. Storicamente il regime di cambi fissi si è espresso attraverso il *Gold Standard* (1879-1914) secondo il quale ogni paese fissava il valore della propria moneta rispetto ad una quantità fissa d'oro (parità monetaria), stabilendo pertanto rapporti fissi con le monete di altri paesi. In tale sistema monetario, la fondamentale moneta in circolazione nei vari paesi era rappresentata dall'oro il quale poteva essere liberamente convertito in banconote rappresentanti il suo valore equivalente (e viceversa). Di fatto, la regolazione

dei rapporti debitori poteva avvenire indifferentemente mediante oro oppure banconote, anche se risulta chiaro che per transazioni elevate il metallo prezioso era scomodo oltre che rischioso.

La convertibilità delle banconote in oro era assicurata da una proporzione costante fra la massa monetaria circolante e l'ammontare di oro detenuto dalle banche centrali; un ammontare eccessivo di banconote avrebbe certamente esposto lo Stato al rischio di non poter far fronte a tutte le esigenze di conversione della moneta in oro. La rigidità di tale sistema monetario consisteva nel fatto che il tasso di cambio poteva oscillare nell'ambito di una strettissima banda di oscillazione rappresentata dai cosiddetti *punti dell'oro* (parità monetaria +/- costi di trasporto ed assicurazione del metallo prezioso) e che al di là di tali punti la regolazione dei rapporti debitori avveniva direttamente in oro, con conseguenti effetti sullo stock di moneta circolante (dato il legame costante tra moneta ed oro).

L'aspetto vantaggioso di tale sistema era rappresentato dalla sua prevedibilità in quanto il commercio internazionale non era in alcun modo ostacolato dall'incertezza dei tassi di cambio; lo svantaggio consisteva, invece, nella sua incapacità di fornire liquidità internazionale sufficiente ad alimentare il commercio internazionale (ricordiamo che i pagamenti avvenivano anche in oro) e nella frequenza con cui le economie dei diversi paesi erano esposte a pressioni inflazionistiche o deflazionistiche conseguenti agli effetti che le variazioni degli stock di moneta (determinate da variazioni della quantità di oro) producevano sul livello generale dei prezzi di ciascun paese¹³.

¹³ Si ricordi che secondo la teoria quantitativa della moneta, variazioni della massa monetaria in circolazione determinano variazione nello stesso senso del livello generale dei prezzi ($M \cdot V = P \cdot Q$).

SISTEMA MONETARIO A TASSI DI CAMBIO AMMINISTRATI

Nell'ambito di un sistema di tassi di cambio amministrati o controllati, l'interazione delle forze di mercato (domanda ed offerta di valuta e/o divisa estera) determina i tassi di equilibrio per ciascuna moneta, ma le autorità monetarie intervengono attivamente sul mercato per modificare il livello del tasso di cambio. Tale intervento si realizza direttamente attraverso la compravendita di valuta (nazionale od estera) da parte della banca centrale di un paese ed indirettamente attraverso l'utilizzo della politica monetaria per modificare i tassi di interesse, e quindi spostare fondi verso attività più redditizie.

Nel corso della storia i regimi di tassi di cambio amministrati sperimentati sono stati il *Gold Exchange Standard a cambi regolati* e lo *SME*¹⁴.

GOLD EXCHANGE STANDARD A CAMBI REGOLATI

E' sorto dagli accordi di Bretton Woods del 1944 ed ha regolato i rapporti tra le monete dei paesi aderenti per oltre un ventennio. Gli aspetti salienti degli accordi erano i seguenti:

Il dollaro era la valuta di riferimento per l'intero sistema ed aveva un rapporto costante con l'oro pari a 35\$ per oncia.

Gli Stati Uniti si impegnavano a mantenere fissa la parità monetaria fra la propria moneta e l'oro.

Il dollaro era l'unica valuta liberamente convertibile in oro.

Ciascun paese fissava un determinato rapporto tra la propria moneta e l'oro e quindi tra la stessa ed il dollaro. Automaticamente attraverso il dollaro si stabilivano i cambi fra una moneta e tutte le altre.

¹⁴ Sistema monetario Europeo.

Tutti i paesi aderenti all'accordo si impegnavano ad intervenire qualora i tassi di cambio delle rispettive monete si discostavano da un valore limite stabilito nella misura del +/- 1%. In casi estremi (persistenti deficit di bilancia commerciale), si poteva svalutare la propria moneta rispetto al dollaro entro il limite tassativo del 10%.

Fu istituito il Fondo Monetario Internazionale con il compito di vigilare sugli accordi e favorire il buon funzionamento del sistema.

L'aspetto innovativo di tale regime rispetto al sistema aureo classico consisteva nella possibilità di "aggiustare" i tassi di cambio attraverso interventi di segno contrario rispetto al senso espresso dal mercato delle valute. Di fatto il sistema poteva ancora definirsi a cambi rigidi poiché i rapporti commerciali non erano regolati dalle fluttuazioni dei tassi di cambio, però la possibilità che questi potessero muoversi all'interno di una determinata banda di oscillazione gli conferiva quella flessibilità e capacità di adattamento che erano mancate al regime aureo e che erano state tra le cause della sua crisi.

Il Gold Exchange Standard, come detto in precedenza, non ebbe vita lunga e subì un crollo irreversibile agli inizi degli anni settanta. Interpretando il suo funzionamento nel periodo 1950-1970, si capisce chiaramente come esso fosse basato sull'ampia disponibilità, da parte delle diverse banche centrali, di riserve ufficiali in dollari. Sappiamo, infatti, che tutti i paesi utilizzavano il dollaro quale strumento di pagamento e ricorrevano con una sempre maggiore frequenza alla valuta statunitense per ristabilire le proprie parità monetarie. Per alimentare il commercio internazionale era necessario disporre di una quantità di dollari sempre maggiore e questo richiedeva che la valuta statunitense fosse stampata e messa in circolazione; il canale attraverso cui si poteva fornire liquidità al sistema era rappresentato da un persistente deficit della bilancia dei pagamenti statunitense. Si venivano a creare, così, due esigenze contrapposte: da un lato, la credibilità del sistema era assicurata dalla capacità degli Stati Uniti di fornire liquidità (dollari) attraverso gli squilibri della propria bilancia dei pagamenti, dall'altro,

l'elevato volume di liquidità minava sempre più la possibilità di soddisfare le crescenti richieste di conversione dei dollari in oro, in quanto le riserve auree erano destinate ad esaurirsi. Con il passare del tempo cresceva la sfiducia nei confronti del dollaro che veniva sempre più sostituito dal marco tedesco nella regolazione dei rapporti commerciali. Nel 1971 il presidente americano Nixon decise di svalutare il dollaro nei confronti dell'oro¹⁵, dichiarandone l'inconvertibilità e sancendo, in sostanza, la fine dell'era di Bretton Woods. Eccezion fatta per la breve esperienza del *serpente monetario nel tunnel del dollaro* articolato su una doppia banda di oscillazione, quella tra le valute dei paesi aderenti (+/-1.25%) e quella nei confronti del dollaro (+/-2.25%), gli anni seguenti al Gold Exchange Standard furono caratterizzati da estrema incertezza e da scarsa coesione tra le diverse economie comunitarie; tali eventi segnarono il ritorno alla libera fluttuazione dei cambi fino al 1978 quando furono gettate le basi per la nascita del *Sistema Monetario Europeo* (SME).

IL SISTEMA MONETARIO EUROPEO

Una decisiva spinta alla creazione dello SME venne, nel marzo del 1977, dal Presidente della Commissione europea Roy Jenkins che, in una conferenza tenuta a Firenze lo definì come «*lo strumento capace di ottimizzare lo scambio di beni e servizi all'interno della Comunità e ripristinare un ordinato svolgimento dei movimenti valutari*».

La principale caratteristica dello SME era quella di essere fondato su una *griglia* di tassi di cambio e sull'ECU (european currency unit) costituito da un paniere delle valute comunitarie, ciascuna delle quali presente con una quantità¹⁶ predeterminata.

¹⁵ Il prezzo dell'oro passò da 35 a 38 dollari l'oncia.

¹⁶ L'articolo 109G del trattato di Maastricht ha eliminato la revisione quinquennale del peso della singola valuta all'interno del paniere.

Per ogni moneta veniva fissato un tasso centrale rispetto all'ECU, utilizzato per stabilire una *griglia* di tassi di cambio bilaterali intorno ai quali erano fissati i margini di fluttuazione. Tali margini, dal 2 agosto 1993, furono portati al +/- 15%, e in sede di costituzione del sistema erano del +/- 2.25%. Per la lira italiana, il margine è stato del 6% fino all'8 gennaio 1990. Quando una moneta raggiungeva il suo limite bilaterale di intervento nei confronti di un'altra valuta, le banche centrali dovevano intervenire obbligatoriamente e senza limiti di ammontare. Per limitare l'uscita dal sistema, per ciascuna valuta era stabilita una soglia di divergenza¹⁷ al superamento della quale scattava una presunzione di intervento da parte delle autorità del paese, tenute a correggere la situazione con adeguate misure di politica economica o, in ultima istanza, con il ricorso al riallineamento (modifica della parità monetaria iniziale).

Sin dal momento della sua costituzione sono state proposte due letture dell'accordo di cambio; l'interpretazione cooperativa, considerava lo SME come un accordo per facilitare il coordinamento delle politiche monetarie dei paesi membri, l'interpretazione egemone (o di disciplina), sottolineava, invece, che i paesi ad alta inflazione come Francia ed Italia potevano "usare" lo SME per conseguire un più basso tasso di inflazione agganciandosi alla politica monetaria della Germania. In effetti, il *fattore disciplina* è sembrato prevalere negli anni '80 poiché i limiti ai movimenti di capitali consentivano il controllo dei prezzi attraverso la limitazione delle variazioni dei cambi. Molti autori, come Giavazzi e Giovannini (1989), a più riprese hanno sottolineato l'importanza della priorità data alla convergenza nominale¹⁸, altri, tra cui De Grauwe (1997), invece, hanno affermato la scarsa rilevanza degli Accordi di cambio sul processo disinflazionistico¹⁹ osservato negli anni '80.

¹⁷ Il 75% dello scarto massimo consentito rispetto al tasso ecu.

¹⁸ L'inflazione media in Europa è passata dall'11.6% dell'80 al 2.5% dell'86.

¹⁹ Processo di contenimento della crescita del livello generale dei prezzi.

Al di là di tutto, una spinta decisiva alla costruzione dello SME fu impressa proprio dalla Germania che, preoccupata per la perdita di competitività²⁰ dei propri prodotti verso l'estero, mirava a legare alla propria le altre valute europee. Lo SME si era, di fatto, evoluto in un'area allargata del marco, nella quale c'era da un lato la Germania che, forte della credibilità anti-inflazionistica della propria banca centrale, fissava in modo autonomo la politica monetaria, e dall'altro, tutti gli altri paesi che fissavano in modo passivo il cambio rispetto al marco adeguando la propria offerta di moneta a quella tedesca.

Gli accordi di cambio europei (AEC) presentano una debolezza intrinseca rilevante in quanto la disciplina monetaria²¹ imposta dalla Germania comportava notevoli costi per i paesi a valuta debole e poneva in conflitto i loro obiettivi di crescita economica e contenimento del debito pubblico con la politica di elevati tassi d'interesse praticata dalla Bundesbank²².

Numerose sono state le proposte di riforma del sistema, e tra queste, la più rispettosa della gradualità delle posizioni europee è stata quella basata su un modello avanzato di cooperazione che richiede, però, condizioni iniziali di maggiore convergenza economica e precisi impegni di carattere politico ed istituzionale. Il Trattato di Maastricht ha previsto, infatti, nella fase finale la trasformazione degli AEC in un nuovo assetto fondato su una moneta unica, con cambi rigidamente fissi in cui la politica monetaria sia condotta in modo unificato ed affidata al Sistema Europeo di banche centrali (SEBC).

Se, come sottolineato, lo SME è stato creato principalmente per soddisfare esigenze di competitività e di convergenza economica, per l'Italia la decisione di aderire agli AEC sembra aver avuto una natura prevalentemente politica. L'Europa era essenzialmente vista come un'ancora insostituibile per la sicurezza e la stabilità politica. C'era molto

²⁰ A causa del progressivo apprezzamento del marco.

²¹ Simile a quella americana nel regime di Bretton Woods, anche se le dimensioni relative delle rispettive economie sono diverse.

²² Nel caso dell'Italia, ad esempio, il mantenimento di tassi di interessi elevati aveva ripercussioni negative sul processo di contenimento del debito pubblico (a causa degli elevati oneri da pagare sui prestiti ricevuti) e non stimolava la crescita e l'occupazione in quanto penalizzava gli investimenti delle imprese.

scetticismo attorno all'idea e lo stesso Governatore della Banca d'Italia, Baffi, non riteneva che in presenza di rigidità come il debito pubblico e le indicizzazioni salariali, il solo cambio avrebbe potuto abbattere l'inflazione.

A seguito dell'adesione alla banda ristretta (8 gennaio 1990) era però aumentata la credibilità italiana relativa all'obiettivo di contenimento dell'inflazione, in quanto s'inviava ai mercati finanziari un segnale chiaro di rigorosità e d'attenzione alle mosse del "paese guida".

Nel frattempo, però, stavano maturando i fattori che nel settembre 1992 portarono la lira (e la sterlina) a sganciarsi dallo SME. Molteplici interpretazioni sono state date della suddetta crisi, e un po' tutte sono concordi nel considerare una contemporanea presenza di diversi fattori tra cui l'incoerenza del mix della politica economica tedesca basata su una politica di bilancio espansiva, finalizzata al sostegno dei redditi e della produzione dell'ex RDT, ed una politica monetaria restrittiva volta a contenere l'inflazione elevata "importata" proprio dalla Germania dell'Est.

Ciò determinò una forte spinta verso l'alto dei tassi di interesse tedeschi che creò notevoli difficoltà alle monete deboli del sistema (gli investitori dei vari paesi preferivano acquistare le più redditizie attività denominate in marchi, determinando un deprezzamento delle proprie monete). In particolare, la speculazione si accanì contro la lira italiana poiché il tentativo di "rientro dal debito pubblico" era ritenuto, dai mercati, poco credibile in presenza di squilibri persistenti e di una significativa debolezza competitiva dei nostri prodotti.

A fronte di un rifiuto generale al riallineamento²³ si optò per una svalutazione del 7% e dopo alcuni giorni fu assunta la decisione di uscire dagli AEC e far fluttuare liberamente la valuta italiana sui mercati.

L'instabilità valutaria proseguì ed altre monete del sistema furono coinvolte nella crisi. Il 2 agosto 1993 i margini di fluttuazione intorno alle parità centrali furono portati al 15%

²³ Revisione della parità monetaria iniziale.

e tutte le valute in precedenza appartenute alla banda stretta, subirono un marcato deprezzamento nei confronti del marco tedesco.

Dopo il 1992 la nostra moneta è stata soggetta a fluttuazioni di inusuale intensità e non sono mancati momenti di panico, come quello della primavera del 1995 quando la lira ha raggiunto quota 1.275 nei confronti del marco (svalutazione del 60% rispetto al 1987). Nello stesso tempo però, la svalutazione (ed il contenimento dei costi) avevano contribuito al recupero di competitività dell'intero sistema produttivo, e così, in un quadro economico di maggiore convergenza verso i parametri europei, nel novembre del 1996 le autorità monetarie italiane hanno concordato il rientro della lira nello SME, fissando una parità centrale nei confronti del marco di lire 990 ritenuta interessante per la competitività delle aziende italiane sui mercati mondiali.

A partire dal 1° gennaio 1999, i paesi dell'Unione economica e monetaria che non partecipano all'area dell'euro (il Regno Unito, la Danimarca, la Grecia e la Svezia) hanno la possibilità di partecipare a un accordo di cambio con l'euro (*SME2*) con lo scopo di rendere più stabile l'andamento delle proprie monete e di preparare la piena partecipazione alla UEM.

Le caratteristiche di questo accordo sono simili a quelle del Sistema monetario europeo (SME), che dal 1979 ha legato tra loro le monete dei paesi europei. I paesi che sottoscrivono l'accordo si impegnano a mantenere il tasso di cambio delle loro monete nei confronti dell'euro all'interno di una banda d'oscillazione. Ciò significa che la BCE, da un lato, e le Banche centrali dei paesi che hanno aderito all'accordo, dall'altro, si impegnano a intervenire sul mercato dei cambi ogni volta che i tassi di cambio nei confronti dell'euro raggiungano i limiti di oscillazione consentiti.

Nello *SME2* i margini di fluttuazione delle monete partecipanti sono definiti in rapporto all'euro posto al centro del sistema. I Paesi che partecipano all'accordo possono concordare bande di oscillazione più strette (rispetto al 15 per cento di regola praticato) e quindi più vincolanti se ritengono di aver conseguito un elevato grado di convergenza

economica rispetto all'area dell'euro. L'accordo presuppone un forte coordinamento delle politiche economiche e monetarie tra l'area dell'euro e i paesi partecipanti in modo da garantire che i tassi di cambio in euro che ci si impegna a difendere sul mercato siano coerenti con il livello di convergenza raggiunto dai paesi partecipanti.

LA CONVERGENZA DEL TASSO DI CAMBIO DEI PAESI MEMBRI

L'articolo 109 J, paragrafo 1, del trattato di Maastricht definisce il criterio riguardante il tasso di cambio come *“il rispetto dei margini normali di fluttuazione previsti dal meccanismo di cambio dello SME per almeno due anni, senza svalutazioni, nei confronti della moneta di qualsiasi Stato membro”*. In particolare, l'articolo 3 del Protocollo n. 6 precisa che *“per lo stesso periodo ciascun stato membro non deve aver svalutato di propria iniziativa il tasso di cambio centrale bilaterale della sua moneta nei confronti della moneta di nessun altro Stato membro”*.

Il periodo di due anni che è stato considerato dalla Commissione Europea per l'esame va dal marzo 1996 al febbraio 1998 in quanto è l'unico che consente di comprendere l'andamento di tutti i tassi di cambio dei paesi membri, poiché è il solo che ha visto la contemporanea adesione agli accordi di cambio di tutti gli Stati oggetto della valutazione.

Complessivamente si può ritenere che le 12 monete facenti parte del meccanismo di cambio non sono state sottoposte a gravi tensioni, oscillando, pertanto, nelle vicinanze delle rispettive parità centrali.²⁴ Lo SME ha dato prova di una generale stabilità

²⁴ Il comportamento di ciascuna moneta viene analizzato nell'ambito di una banda di fluttuazione del +/- 2.25% intorno alla parità centrale nei confronti di una moneta di riferimento individuata in quella che si colloca al centro del meccanismo di cambio.

eccezion fatta per la sterlina inglese e la sterlina irlandese che hanno fatto registrare sensibili apprezzamenti, rimanendo a lungo al di fuori della banda di fluttuazione del +/- 2.25%. I fattori che hanno favorito il regolare funzionamento del sistema monetario europeo, riflesso nella stabilità dei tassi di cambio e nella simultanea convergenza verso il basso dei tassi di interesse dei paesi membri sono essenzialmente:

- il rispetto delle aspettative dei mercati finanziari circa l'avvio puntuale della terza fase dell'Unione Economica e Monetaria.
- il significativo apprezzamento del dollaro americano accompagnato dal rafforzamento delle altre monete rispetto al marco tedesco.²⁵

In particolare, dalla tabella A, che presenta il divario in termini percentuali di ciascuna moneta dello SME rispetto alla moneta di riferimento, si evince l'esistenza di un gruppo di sei monete, comprendente BEF/LUX, DKK, DEM, NLG e ATS che si sono quasi sempre mantenute entro i margini di oscillazione di +/-1%, mostrando bassa volatilità riflessa anche in differenziali molto ridotti dei loro tassi di interesse sia a breve che a lungo termine.

Relativamente alla lira italiana, i risultati registrati sono in linea con la tendenza generale alla stabilità evidenziata dal sistema monetario anche se bisogna ricordare che essa è entrata a far parte del meccanismo di cambio solo nel novembre del 1996 e che in precedenza, dopo l'uscita dallo SME del settembre 1992 aveva fatto registrare sensibili oscillazioni rispetto alle altre monete partecipanti.

²⁵ Negli ultimi due anni il dollaro americano ha guadagnato il 23% rispetto al marco tedesco, mentre quest'ultimo ha perso circa il 3% rispetto alle altre monete del meccanismo di cambio.

Tabella A DEVIAZIONI RISPETTO ALLA MONETA MEDIANA						
Monete del sistema²⁶	Media (%)	Media dei valori assoluti (%)	Massimo (%)	Minimo (%)	Deviazione standard	Numero Di giorni <-2.25%
BEF/LUF	-0.08	0.22	0.44	-0.44	0.23	0
DKK	-0.46	0.47	0.04	-1.41	0.52	0
DEM	-0.13	0.14	0.34	-0.46	0.12	0
ESP	0.71	0.71	2.61	0.00	0.47	0
FRF	-0.81	0.81	0.05	-2.35	0.56	2
IEP	4.56	5.21	10.91	-4.24	4.17	32
ITL	-0.77	1.57	1.84	-7.82	2.13	96
NLG	0.15	0.25	0.93	-0.30	0.32	0
ATS	-0.15	0.16	0.31	-0.47	0.13	0
PTE	0.67	0.86	2.76	-1.36	0.88	0
FIM	0.54	1.26	3.74	-4.21	1.44	39
Le cifre per ITL e FIM sono calcolate come se tali monete avessero partecipato al meccanismo di cambio per il periodo di riferimento alle parità centrali registrate in maggio 1998.						

Fonte: servizi della Commissione.

²⁶ BEF/LUF= franco belga e franco lussemburghese, DKK= corona danese, DEM= marco tedesco, ESP= peseta spagnola, FRF= franco francese, IEP= sterlina irlandese, ITL= lira italiana, NLG= fiorino olandese, =ATS= scellino austriaco, PTE= escudo portoghese, FIM= marco finlandese.

TASSO DI INTERESSE

Per definizione, la differenza fra la quantità di un bene A ricevuta al tempo t e la quantità dello stesso bene prestata al tempo $t-1$, viene indicata con il termine di **interesse**. Quando il prestito ha per oggetto il bene-moneta, si parla di prestito monetario. L'interesse su un prestito monetario può essere misurato in termini monetari, ed allora si parla di *interesse nominale* oppure in termini di quantità reale di beni, e si farà riferimento, allora all'*interesse reale*.

Più precisamente, l'interesse nominale indica la differenza fra la quantità di moneta ricevuta al tempo t e quella prestata al tempo $t-1$, mentre l'interesse reale misura la differenza fra la quantità di beni che la quantità di moneta ricevuta al tempo t consente di acquistare e la quantità degli stessi beni che la quantità di moneta prestata al tempo $t-1$ consentiva di acquistare. Il tasso di interesse reale si ottiene sottraendo al tasso di interesse nominale il tasso di inflazione.

Risulta evidente che l'interesse è il prezzo della moneta, ossia il prezzo che bisogna pagare per avere in cambio una determinata quantità di un bene chiamato moneta. Come sappiamo, esso è determinato sul mercato della moneta e dipende da tutti i fattori che agiscono sulla domanda e sull'offerta di moneta. Graficamente, il tasso di interesse di equilibrio si determina proprio in corrispondenza dell'uguaglianza tra domanda ed offerta di moneta, considerati dati il reddito reale ed il livello dei prezzi P . Il mercato si muove sempre verso la situazione di equilibrio E poiché, in corrispondenza di un tasso di interesse di mercato superiore (R_2), si verifica un eccesso di offerta di moneta che tenderà ad abbassare il prezzo della moneta per favorire una sua maggiore domanda, mentre in corrispondenza di un livello più basso (R_1), gli agenti cercano di vendere attività fruttifere come i titoli per aumentare le scorte monetarie ma, non trovando acquirenti disposti ad acquistare tutto il quantitativo, tendono ad abbassare il loro prezzo

(e quindi ad aumentare R). Il processo di aggiustamento andrà avanti fino a quando non si sarà eliminato l'intero eccesso di domanda di moneta.

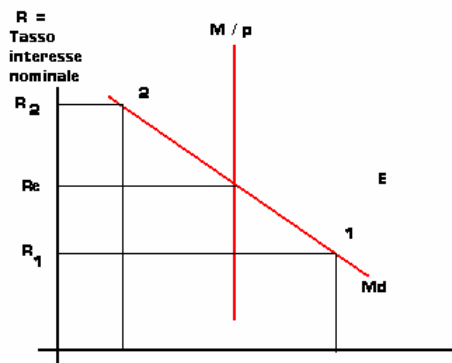


Grafico 6 - Determinazione del tasso di interesse di equilibrio

Nella sezione precedente abbiamo visto, attraverso la *condizione di parità dei tassi di interesse*, come il tasso di cambio di un paese, nel breve periodo, sia influenzato dai movimenti del tasso di interesse e quindi dalle condizioni della politica monetaria condotta. Allo stesso modo, estendendo l'analisi al lungo periodo, abbiamo individuato un'importante relazione fra l'inflazione di un paese determinata da una crescita della quantità di moneta in circolazione ed il tasso di interesse.

Questo, ancora, è in grado di influenzare altre variabili economiche significative quali il debito pubblico ed il disavanzo, poiché accresce l'onere che lo Stato deve pagare per aver preso in prestito moneta dagli operatori economici che hanno deciso di disfarsene. Inoltre, una insufficiente disciplina di bilancio, oltre a creare incertezza sul futuro andamento dei tassi d'interesse e a contribuire ad accrescere i relativi premi per il rischio, può influire sull'evoluzione dei tassi anche in altri modi.

Elevati livelli del disavanzo e del debito pubblico spingono al rialzo i tassi d'interesse reali a causa della maggiore domanda di fondi da parte del settore pubblico per coprire le spese. In particolare, sono due i principali canali attraverso cui lo squilibrio dei conti pubblici può determinare l'incremento dei tassi d'interesse.

In primo luogo, quando un governo tiene il bilancio pubblico in disavanzo sottrae risorse al settore privato.

Se non vengono liberate altrettante risorse in seguito a un calo nei consumi (dovuto alla decisione delle famiglie di risparmiare di più per poter far fronte alle maggiori imposte future necessarie a finanziare il servizio del debito pubblico che si accumula), l'aumento del disavanzo fa aumentare il tasso d'interesse reale e "spiazza" gli investimenti privati (*crowding out*).

In secondo luogo, lo squilibrio dei conti pubblici determina l'insorgere di specifici premi per il rischio, incorporati nei tassi d'interesse reali sui titoli di Stato a lungo termine. Può trattarsi di un premio per il rischio di credito (o d'insolvenza), incorporato nel rendimento reale delle obbligazioni emesse dalle rispettive autorità nazionali. Questi premi per il rischio possono, a loro volta, incidere su quelli a carico dei mutuatari privati dello stesso paese, qualora i mercati si convincano che il governo in questione dovrà alla fine inasprire la pressione fiscale per finanziare il proprio debito.

Queste strette interdipendenze spiegano la grande importanza che nel processo di convergenza si è voluta dare ai tassi di interesse reali a lungo termine che, con la liberalizzazione dei capitali, tendono ad assumere gli stessi livelli nei vari Stati della Comunità e, dunque, permettono ai tassi di interesse nominali di essere degli indicatori di prospettiva in quanto riflettono la valutazione che i mercati finanziari esprimono in merito alle condizioni economiche fondamentali di un paese (solidità fiscale, stabilità del cambio e dei prezzi).

LA CONVERGENZA DEI TASSI DI INTERESSE A LUNGO TERMINE

Il criterio relativo alla convergenza dei tassi di interessi, indicato dal Trattato di Maastricht, richiedeva che il loro livello, per ciascun paese, non eccedesse di oltre 2 punti percentuali quello dei tre stati più virtuosi in termini di stabilità dei prezzi.

Considerando la Comunità nel suo complesso, si può ritenere che dalla fine del 1994 si è potuta osservare una tendenza alla riduzione generalizzata dei tassi di interesse a lungo termine che hanno raggiunto il livello del 3 per cento circa nel gennaio 1999, al momento dell'introduzione dell'euro.

Numerosi fattori possono aver contribuito a questa evoluzione, in particolar modo:

- il corrispondente andamento dei tassi statunitensi ;
- il contenimento delle pressioni inflazionistiche;
- l'elevata stabilità del cambio dei paesi partecipanti allo SME ;
- i risultati positivi raggiunti in termini di risanamento dei bilanci pubblici.

Molti motivi inducono a ritenere che, negli ultimi anni, il fatto di aver perseguito politiche fiscali e monetarie orientate alla stabilità abbia avuto un'influenza determinante sull'andamento dei tassi d'interesse reali a lungo termine nei paesi che ora costituiscono l'area dell'euro. L'orientamento più strettamente orientato alla stabilità dei prezzi assunto dalla politica monetaria ha determinato un continuo calo dei livelli d'inflazione dell'area, tendenza che a sua volta ha contribuito in modo significativo a ridurre la variabilità dell'inflazione. Sono diminuite, di conseguenza, anche l'incertezza circa l'andamento futuro dei prezzi e i connessi premi per il rischio d'inflazione incorporati nei tassi d'interesse reali a lungo termine. Questa tesi sembra essere pienamente confermata dall'esperienza dei singoli paesi dell'area. Il calo più consistente dei tassi d'interesse reali a lungo termine si è infatti manifestato in quei paesi che nei primi anni novanta avevano tassi d'inflazione relativamente elevati. Se Germania, Francia e Paesi Bassi hanno fatto registrare i minori tassi di interesse a lungo termine, significativi ed importanti sono stati i risultati raggiunti da Portogallo, Spagna, Svezia ed Italia, Paesi che partivano da condizioni iniziali meno favorevoli e che dal 1995

hanno fatto registrare riduzioni percentuali molto alte dei rispettivi tassi di interesse²⁷. Relativamente alla situazione italiana, come ben si evince dalla tabella B, dopo una fase di estrema volatilità nel periodo 1993-94, i tassi di interesse hanno manifestato un andamento decisamente decrescente che ha consentito di ridurre i differenziali con gli altri stati e rispettare, dal 1997, il criterio di convergenza imposto dal trattato di Maastricht.

Nei primi anni novanta, come visto in precedenza, i tassi di cambio differivano sensibilmente tra i singoli paesi che ora costituiscono l'area dell'euro. Vi è motivo di ritenere che in molti di questi paesi i tassi d'interesse reali incorporassero, all'inizio degli anni novanta, consistenti premi per il rischio di cambio, necessari a compensare gli investitori per l'elemento d'incertezza che le oscillazioni dei cambi introducevano nella remunerazione reale dell'investimento. La stabilità dei tassi di cambio raggiunta nell'area dell'euro all'avvicinarsi della terza fase dell'UEM, sostenuta da politiche maggiormente orientate alla stabilità e dalla convergenza dei tassi d'inflazione, dovrebbe aver contribuito a ridurre l'entità di questi premi per il rischio.

Infine, i progressi compiuti nel riequilibrio dei conti pubblici hanno parimenti contribuito a ridurre, nel corso degli anni novanta, i tassi di interesse a lungo termine dei vari paesi aderenti e, probabilmente, essi sembrano essere la causa principale del processo di riduzione generalizzata riscontrata negli anni novanta. La diminuzione dei tassi reali negli ultimi anni è, pertanto, da considerarsi il sintomo di un'evoluzione economica positiva, vale a dire di un passo avanti verso una situazione più sostenibile della finanza pubblica e una maggiore disponibilità di risorse economiche da destinare a impieghi più produttivi nel settore privato.

²⁷ In Italia i tassi sono diminuiti di 8.00 punti percentuali, in Spagna 7.10, in Portogallo 6.90 ed in Svezia 5.90 punti percentuali.

Tabella B - Andamento dei tassi di interesse a lungo termine

	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
B	7.2	7.8	7.5	6.5	5.8	5.7
DK	7.3	7.8	8.3	7.2	6.3	6.2
D	6.5	6.9	6.9	6.2	5.6	5.6
HEL	23.3	20.8	17.4	14.4	9.9	9.8
E	10.2	10.0	11.3	8.7	6.4	6.3
F	6.8	7.2	7.5	6.3	5.6	5.5
RL	7.7	7.9	8.3	7.3	6.3	6.2
I	11.2	10.5	12.2	9.4	6.9	6.7
L	6.8	7.2	7.2	6.3	5.6	5.6
NL	6.4	6.9	6.9	6.2	5.6	5.5
A	6.7	7.0	7.1	6.3	5.7	5.6
P	11.2	10.5	11.5	8.6	6.4	6.2
FIN	8.8	9.0	8.8	7.1	6.0	5.9
S	8.5	9.7	10.2	8.0	6.6	6.5
UK	7.6	8.2	8.3	7.9	7.1	7.0
Valore di riferimento*				9.1	8.0	7.8

Fonte: IME, Eurostat

* media dei tassi di interesse dei tre paesi con i risultati migliori in termini di stabilità, più 2 punti percentuali.

DEFICIT E DEBITO PUBBLICO

Il criterio di convergenza della finanza pubblica imposto dal Trattato di Maastricht è riferito al disavanzo e al debito pubblico. Entrambi i concetti richiamano all'attenzione l'attività dello Stato di intervento nell'economia al fine di contrastarne gli squilibri congiunturali e strutturali. Con il passare del tempo, tale attività è divenuta, nelle economie moderne, sempre più importante e si è manifestata con evidenza attraverso la tendenza alla crescita reale dei bilanci pubblici.

La nozione di disavanzo indica il complesso di mezzi finanziari di cui lo Stato deve disporre nell'anno per far fronte alla sua attività. Il debito pubblico, invece è un concetto di stock ed indica la somma dei disavanzi annuali (deficit) di cassa del bilancio pubblico. Sostanzialmente rappresenta la somma delle consistenze dei mezzi finanziari di cui lo Stato si serve annualmente per coprire il proprio fabbisogno di cassa. Il fatto che l'attività dello Stato possa dar luogo a deficit annuali di bilancio pone il problema della loro copertura. La questione non è di secondaria importanza perché la scelta degli strumenti di finanziamento del deficit, così come il tipo di manovra fiscale²⁸ che si pone in essere, influisce direttamente sul livello della domanda aggregata e quindi del reddito. La copertura del deficit può avvenire (eccetto il caso di imposte straordinarie) o con emissione di mezzi monetari oppure attraverso la raccolta di mezzi monetari già esistenti contro la sottoscrizione di titoli del debito pubblico.

Nel primo caso, a parità di domanda di moneta, l'aumento dell'offerta di moneta riduce i tassi di interesse e stimola gli investimenti privati; si avrà, così, un doppio effetto espansivo sulla domanda globale, il primo determinato dalla spesa pubblica in deficit, il secondo dalla copertura del deficit. Nel secondo caso, invece, gli effetti saranno opposti perché l'emissione di titoli a copertura del deficit pubblico (eccesso di offerta di titoli)

²⁸ Una manovra fiscale (espansiva o riduttiva) può essere di tipo *qualitativo*, se agisce sulla dimensione delle entrate e delle spese del bilancio pubblico, è di tipo *quantitativo* se riguarda la loro composizione.

tende a ridurre il loro prezzo e quindi ad accrescere i tassi di interesse, provocando di conseguenza una riduzione degli investimenti privati e della domanda globale. L'effetto espansivo iniziale tenderà ad essere attenuato dal fatto che si è scelti di finanziare il deficit pubblico attraverso il ricorso al mercato dei capitali. Di fatto, la copertura del deficit annuale di bilancio pubblico è in grado di generare tensioni inflazionistiche (ma effetti più espansivi sul reddito), nel caso avvenga mediante emissione di moneta, oppure aumenti dei tassi di interessi con conseguente spiazzamento degli investimenti privati, nel caso avvenga attraverso l'offerta di titoli pubblici. Quest'ultima opzione ha anche una correlazione importante con l'onere del debito pubblico (interessi periodici corrisposti dallo Stato sui titoli venduti) che solleva il problema dell'accrescimento del volume del debito pubblico generato dall'espansione del deficit. Come si vede, il rapporto di causa-effetto tra il disavanzo ed il debito pubblico si trasforma in un rapporto <a spirale> di volume-onere-volume del debito pubblico, un circolo vizioso che può essere interrotto soltanto agendo a monte del problema, e cioè sul disavanzo primario dato dalla differenza tra il disavanzo totale e gli oneri del debito pubblico.

In termini schematici abbiamo:

Disavanzo totale di bilancio = Disavanzo Primario + Onere del Debito

$$\mathbf{DTB = (G - T) + r \cdot B}$$

$$\mathbf{DBT = (G - T) + r \cdot B = \Delta M + \Delta B}$$

Debito Pubblico = Accumulo nel tempo del Disavanzo totale di bilancio

con

G = spesa pubblica,

T = entrate,

$(G - T)$ = disavanzo primario,

$r \cdot B$ = onere del debito pubblico,

$\Delta M + \Delta B$ = strumenti di copertura del deficit pubblico.

A questo punto del nostro discorso, cerchiamo di capire praticamente, attraverso un esempio numerico, che tipo di relazioni esistono tra il deficit pubblico, il debito ed il suo onere. Supponiamo che il reddito sia pari a 100 e costante. Il bilancio pubblico sia in pareggio con entrate ed uscite pari a 30; il debito pubblico è nullo.

Se in un certo anno le spese vengono aumentate di 10²⁹ e le entrate rimangono invariate, si verifica un deficit pari a 10 (30-40) ed il debito sale esattamente a 10. L'anno successivo le spese rimangono al livello di 40 cui si devono aggiungere gli interessi sul debito creatosi l'anno precedente; supponendo un tasso di interesse del 5%, avremmo una spesa di 0,5 (5% di 10) che porterebbe la spesa complessiva al livello di 40.5. Supponendo che questo 0.5 venga coperto con un aumento di imposte, le entrate globali passano a 30.5.

Si avrà, nel secondo anno, un deficit pubblico pari ancora a 10 con un debito che ammonterà a 20, in quanto il deficit del secondo anno si cumulerà a quello del primo. Il terzo anno avremo ancora una spesa di 40 a cui si deve aggiungere l'onere del debito pari a 1 (5% di 20), con una spesa complessiva di 41. Se il suo finanziamento avviene sempre tramite imposte, le entrate saliranno a 31 per mantenere costante il deficit al livello di 10. Alla fine del terzo anno il debito avrà un valore di 30. In sostanza se decidessimo di mantenere costante il valore del deficit pubblico, il debito aumenterebbe dello stesso ammontare in ciascun periodo. Dopo 10 anni esso sarà pari al reddito nazionale (100), la spesa pubblica sarà $40 + 5(5\% \text{ di } 100)$ e le entrate avranno raggiunto il valore di 35.

Risulta evidente il rapporto causa-effetto tra deficit e debito pubblico, e quindi se volessimo fermare la crescita (costante) del debito pubblico, dovremmo agire sul deficit, cercando di aumentare le entrate o ridurre le spese complessive.

Con riferimento all'unione monetaria ed alle prescrizioni del Trattato di Maastricht, la questione va estesa alla considerazione del livello del Pil di ciascuna nazione, dal

²⁹ Si suppone che lo Stato aumenti la spesa pubblica (G) di 10, attuando una politica espansiva.

momento che i due parametri considerati sono il rapporto debito/Pil ed il rapporto deficit/Pil. In particolare, l'articolo 104 C del Trattato invita tutti gli Stati membri a mantenere una certa disciplina di bilancio ed evitare situazioni di deficit eccessivi attraverso il rispetto di due criteri rappresentati dal valore del 3%, per il rapporto deficit/Pil, e del 60%, relativamente al rapporto debito/Pil.

La difficoltà di raggiungere e rispettare tali vincoli, ha fatto sì che venisse accolta un'interpretazione piuttosto politica dei criteri, dal momento che lo stesso Trattato non aveva escluso a priori la possibilità di ammettere nell'UEM nazioni che pur non rispettando completamente i parametri imposti avessero mostrato la tendenza al consolidamento delle proprie finanze pubbliche.

Ma quali sono i fondamenti teorici della disciplina fiscale imposta dal Trattato di Maastricht come criterio di accesso alla UEM?

Il punto essenziale da cui bisogna partire per poter dare una risposta a tale quesito riguarda la critica della letteratura economica contemporanea ad una teoria³⁰ degli anni sessanta presentata dal premio Nobel per l'economia 1999, Robert Mundell, secondo la quale è desiderabile centralizzare a livello europeo una parte significativa dei bilanci nazionali così da poter consentire ai paesi colpiti da shock asimmetrici negativi sulla domanda di usufruire di trasferimenti automatici, e ridurre i costi sociali di un'unione monetaria. In secondo luogo, se tale centralizzazione dei bilanci dei governi nazionali non può avere luogo, le politiche fiscali nazionali dovrebbero essere usate in modo flessibile, ed essere dotate di un grado di autonomia elevato.

³⁰ Teoria delle aree valutarie ottimali secondo cui due paesi costituiscono un'area valutaria ottimale, quando la rinuncia allo strumento del tasso di cambio nominale tra le rispettive valute non impone costi reali alle loro economie. Mc Kinnon (1963), Mundell (1961) e Kenen (1969) hanno individuato tre criteri per valutare l'ottimalità di un assetto monetario articolato in aree entro cui i cambi sono fissi:

- Variabilità intersettoriale e geografica dei fattori produttivi.
- Elevato grado di apertura internazionale dei paesi dell'area.
- Ampia diversificazione dei beni prodotti ed esportati

Nella logica della teoria delle aree valutarie ottimali, i paesi, avendo perso lo strumento del cambio³¹, per far fronte agli shock economici, e non avendo un bilancio centralizzato che automaticamente ridistribuisca il reddito, devono poter manovrare l'unico strumento loro rimasto, quello della politica fiscale.

Cerchiamo di capire, attraverso l'esempio del *grafico 4* quali sono le implicazioni di politica fiscale di tale teoria. Supponiamo di essere in una unione monetaria tipo quella appena creatasi in Europa e che i consumatori europei spostino la loro domanda a favore dei prodotti tedeschi ed a spese domanda di quelli italiani. Come si vede dal grafico sottoriportato, in Italia la curva AD_1 si sposta verso il basso in AD_2 , mentre in Germania si trasla verso l'alto. In Italia la produzione diminuisce e la disoccupazione tende a crescere, mentre in Germania avverrà l'esatto contrario.

Se supponiamo che non esista un bilancio europeo che ridistribuisca automaticamente il reddito dalla Germania all'Italia, lo shock negativo sulla domanda in Italia porterebbe ad un aumento del disavanzo di bilancio pubblico perché le entrate si ridurrebbero (a causa della riduzione del reddito) mentre i sussidi di disoccupazione del Governo si accrescerebbero. In Germania si verificherebbe il contrario. Se i mercati dei capitali fossero efficienti, le crescenti necessità del Governo italiano di prendere soldi a prestito sarebbero soddisfatte dall'offerta di risparmio proveniente dalla Germania, aumenterebbe, così, il debito estero italiano con conseguente riduzione del grado di libertà della sua politica fiscale futura. In mancanza di una centralizzazione dei bilanci politiche fiscali usate in modo flessibile potrebbero svolgere un'importante azione di stabilizzazione dell'economia contrastando ogni tipo di shock dal lato della domanda aggregata ed evitando disavanzi pubblici.

³¹ Lo strumento del tasso di cambio è potenzialmente utile nei casi di shocks simultaneamente reali, provvisori ed afferenti un paese specifico (country-specific).

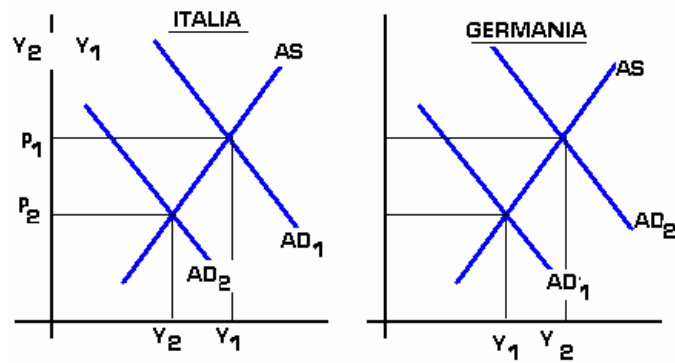


Grafico 4 Shock asimmetrico in Italia e Germania

Questa impostazione viene pesantemente criticata a causa della considerazione degli effetti negativi del debito sulle economie degli altri Paesi.

Uno degli assunti della citata teoria è che sia possibile creare disavanzi di bilancio per assorbire gli effetti negativi degli shock sulla domanda, senza problemi di sostenibilità dei suddetti disavanzi. Tuttavia l'esperienza di molti paesi negli anni '80 dimostra come ciò non sia vero. Un deficit di bilancio, come abbiamo visto sopra, provoca un aumento debito pubblico che dovrà essere ripagato in futuro; se il tasso di crescita del tasso di interesse supera il tasso di crescita dell'economia del paese in questione, si mette in moto una dinamica che porterà ad un continuo aumento del debito pubblico.

Per capire quanto sostenuto, partiamo dalla definizione del vincolo di bilancio pubblico.

$$[1] \quad (G - T) + r \cdot B = \Delta M + \Delta B$$

Il lato sinistro dell'equazione indica il disavanzo di bilancio, mentre quello destro rappresenta il suo finanziamento.

Attraverso alcune semplificazioni, l'equazione [1] diventa:

$$[2] \quad b = (g - t) + (r - x) \cdot b - m$$

dove

$$b = \delta B / \delta T$$

$$m = \delta M / \delta T$$

$$g = G / Y$$

$$t = T / Y$$

$$x = \Delta Y / Y (\text{tasso di crescita del Pil})$$

Come sappiamo, quando il tasso di interesse sul debito pubblico è maggiore del tasso di crescita del Pil ($r > x$), l'aumento del rapporto debito/Pil cresce all'infinito. La sua dinamica si può arrestare soltanto se il disavanzo primario (espresso in percentuale sul Pil) si riduce creando moneta, ossia generando inflazione. In termini analitici ponendo $b = 0$ (vogliamo che il debito non cresca e cioè che $\delta B/T = 0$), si ha:

$$[3] \quad (r - x) = (t - g) + m \cdot b - m$$

L'analisi della sostenibilità del debito pubblico ci fa capire come le politiche fiscali in un'unione monetaria non sono quello strumento flessibile che la teoria delle aree valutarie ottimali ci ha fatto credere e, pertanto, ci porta ad un punto di vista opposto a quello di partenza. L'idea di fondo è che l'insostenibilità del debito pubblico crea delle esternalità negative sugli altri paesi che compongono l'unione monetaria. Infatti, un paese in continuo debito farà ricorso al mercato dei capitali e tenderà ad accrescere il tasso di interesse dell'unione, con effetti "esplosivi" sul debito pubblico degli altri paesi che per stabilizzarlo attueranno politiche fiscali restrittive che si ripercuoteranno negativamente sulla loro crescita economica.

Ancora, l'aumento dei tassi di interesse può indurre una rivalutazione della moneta unica utilizzata nell'ambito dell'unione, provocando una riduzione della competitività dei prodotti dell'area sui mercati internazionali che avrà ulteriori effetti depressivi sull'economia³².

Per tutte queste ragioni, si è deciso di regolamentare e coordinare la gestione delle politiche fiscali nazionali attraverso l'introduzione dei parametri di Maastricht, prima, e l'attuazione del Patto di Stabilità e Crescita³³, poi. Vediamo, allora, in concreto, qual è stata la disciplina fiscale imposta dai parametri di Maastricht e quali fattori hanno agito

³² La rivalutazione della moneta riduce il saldo della bilancia commerciale

³³ E' stato siglato ad Amsterdam nel 1997 ed indica quale dovrà essere il comportamento dei paesi membri, sotto il profilo della loro politica fiscale, per evitare di incorrere in situazioni di deficit eccessivi, con le conseguenze appena analizzate.

sul processo di consolidamento delle finanze pubbliche dei paesi aderenti all'unione monetaria in Europa.

LA CONVERGENZA DEL DEBITO E DEL DEFICIT PUBBLICO

Prima di considerare quali elementi assumono rilevanza nel determinare il successo di una politica fiscale di consolidamento delle finanze pubbliche, ed analizzare il comportamento tenuto dagli stati membri dell'UEM alla luce delle regole Definite dal Trattato di Maastricht, alcune considerazioni possono essere fatte sull'importanza che i comportamenti delle autorità fiscali (i Governi) hanno sulla performance finale.

In letteratura ci sono due principali teorie che possono spiegare soddisfacentemente tali comportamenti: la *tax-smoothing theory* (smussamento fiscale ottimale) e la *fiscal illusion theory*.

La prima permette un accumulo di debito nelle fasi recessive ed un decumulo nei periodi di crescita economica. In particolare, al fine di minimizzare il costo della tassazione, il livello impositivo dovrebbe essere tenuto costante durante tutto il ciclo, evitando di crescere nelle fasi recessive in cui la spesa risulta essere temporaneamente ed eccezionalmente elevata. Peggioramenti e miglioramenti dei saldi di bilancio vengono utilizzati per contrastare gli effetti delle loro fluttuazioni cicliche sul bilancio pubblico.

L'analisi del comportamento dei paesi dell'UE nelle due decadi passate ci induce a ritenere che tale teoria sia stata disattesa ampiamente e che le autorità fiscali abbiano mostrato una tendenza a subire il condizionamento di fattori prevalentemente politici (Alesina-Perotti (1995)).

In molti paesi la crescita del debito pubblico è stata registrata anche in fasi non recessive e tendenzialmente sono stati assunti comportamenti diversi a seconda del ciclo economico (Buti e al. (1997)).

Tali considerazioni hanno portato alla nascita, nella letteratura economica, della teoria delle “illusioni fiscali” secondo cui le politiche fiscali sono asimmetriche nell’arco di tutto il ciclo economico a causa dell’errata valutazione, da parte degli elettori, dei benefici della spesa pubblica e dei costi di una futura imposizione. Ne consegue che la tendenza dei deficit a crescere in fasi recessive non viene invertita quando il ciclo economico è positivo.

Ci sono evidenti fattori politici che possono spiegare il comportamento delle autorità fiscali in una data fase economica. Generalmente le coalizioni di governo e l’instabilità politica possono condurre ad accumulare debito pubblico molto facilmente. In particolare, le compagini di governo che nascono da un sistema elettorale proporzionale sembrano essere piuttosto incapaci di fronteggiare efficacemente shock negativi e tendono a provocare disavanzi di bilancio rilevanti più facilmente rispetto ai governi a guida monopartitica.

Inoltre, se un Governo ha scarse possibilità di essere rieletto, potrebbe scegliere di far aumentare il debito per vincolare la composizione della spesa pubblica per i futuri Governi.

Infine, un ruolo di rilievo sembra essere svolto anche dalle procedure di implementazione delle politiche fiscali che, permettendo ai ministri ampi poteri di negoziazione o consentendo innumerevoli emendamenti parlamentari, possono ridurre le possibilità di fronteggiare con successo e tempestività situazioni di bilancio particolarmente gravi (Alesina e Perotti (1995)).

Uno degli obiettivi più rilevanti della politica fiscale, accanto a quello allocativo e redistributivo, è il raggiungimento di una crescita economica equilibrata e stabile. Dopo il primo shock petrolifero, nei paesi industrializzati si è potuta constatare una sempre più evidente tendenza a creare disavanzi di bilancio che, nella maggior parte dei casi non sono stati più riassorbiti.

Tra il 1980 e il 1997, nell'UE, la quota del debito pubblico sul Pil è passata dal 40 a oltre il 70 per cento, e la responsabilità maggiore sembra essere attribuibile alla dinamica della spesa per trasferimenti alle famiglie, alla spesa sanitaria e pensionistica. Dall'inizio degli anni '80 molti di questi paesi hanno intrapreso forti azioni di risanamento delle finanze pubbliche con modalità e tempi differenti; è interessante capire, allora, quali fattori rendano efficace un'azione di risanamento. Premesso che non è facile mettere ordine alle finanze di un paese perché la minaccia di una recessione³⁴ induce i Governi a non effettuare <tagli radicali>, il problema della loro identificazione è stato affrontato da scuole di pensiero di diversa impostazione teorica che hanno costruito vari modelli in grado di fornire risposte utili.

Il primo approccio seguito dalla letteratura è stato quello di capire sotto quali condizioni un'azione restrittiva non abbia effetti depressivi sull'economia ma determini, al contrario, un'espansione della domanda aggregata. In tale contesto si inserisce il lavoro di Giavazzi e Pagano (1990) che hanno messo in evidenza, analizzando il comportamento dell'Irlanda ('87-'89) e della Danimarca ('83-'86), l'esistenza di una relazione positiva tra il grado di restrizione fiscale ed il tasso di crescita dell'economia. Secondo gli autori, un'azione forte di consolidamento potrebbe generare effetti positivi sulla fiducia e sugli investimenti, controbilanciando l'effetto iniziale negativo sulla domanda. La crescita economica avrebbe, poi, un impatto positivo sulla componente ciclica del disavanzo e sul rapporto debito/PIL, anche a causa del forte aumento del prodotto interno lordo.

Una volta accertato che un'azione di consolidamento fiscale è capace di produrre effetti <non keynesiani³⁵>, il passo successivo da compiere consiste i) nel capire se esiste una

³⁴ Determinata da uno spostamento verso il basso della IS, a seguito di una riduzione della spesa pubblica (G).

³⁵ Per *effetti non Keynesiani* si intendono gli effetti positivi sul reddito di una riduzione della spesa pubblica, contrariamente a quanto sostenuto nel modello Keynesiano della politica fiscale.

relazione tra le modalità del consolidamento e gli effetti finali, e ii) nell'individuare i canali attraverso i quali tali effetti si manifestano.

In relazione alla prima questione, Alesina e Perotti in diversi studi hanno analizzato la composizione delle misure adottate dai paesi dell'OCSE nel periodo 1970-1992, in occasione di forti azioni restrittive ed espansive; la probabilità di successo³⁶ di un'azione di consolidamento fiscale, sostengono gli autori, è legata alla capacità delle autorità fiscali di effettuare tagli alle spese, ed in particolare modo ai trasferimenti alle famiglie ed ai salari dei dipendenti pubblici. Per contro, una politica fiscale restrittiva fortemente incentrata sull'innalzamento della pressione fiscale e/o sulla riduzione degli investimenti pubblici ha poche possibilità di conseguire effetti duraturi e consistenti³⁷.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, la teoria economica non spiega in modo univoco quali effetti di breve e medio termine sono prodotti da un'azione di consolidamento; molto dipende dai modelli utilizzati e dalle ipotesi di base circa la flessibilità dei prezzi e dei salari nel breve periodo e l'orizzonte temporale per le scelte dei produttori e dei consumatori.

Un contributo recente è quello offerto da alcuni economisti³⁸ i quali hanno elaborato modelli per valutare gli effetti della politica fiscale in presenza di rilevanti squilibri di finanza pubblica. Il concetto di base è che la spesa pubblica non può crescere all'infinito ed esisterà un "valore soglia" al di là del quale essa non può andare. L'aggiustamento attuato dalle autorità fiscali è però molto costoso in termini politici ed è molto probabile che sia effettuato solamente in prossimità del suindicato valore-limite. I consumatori anticipano questo comportamento ma non conoscono il momento esatto in cui esso verrà attuato. Se l'azione è incisiva ed il "valore soglia" non è stato raggiunto, le aspettative sul corso futuro della politica fiscale muteranno poiché si riterrà meno

³⁶ Il termine *successo* è inteso come stabilizzazione del rapporto debito/PIL nel medio periodo.

³⁷ In questo senso, l'esperienza dell'Italia negli anni novanta potrebbe configurarsi come un esempio di "risanamento mancato".

³⁸ Cfr. Alesina-Perotti (1997), Giavazzi-Pagano (1996) e Blanchard O.J. (1990).

necessaria un'azione futura. Una politica fiscale di consolidamento, in tale contesto, può accrescere la credibilità delle autorità fiscali e ridurre i tassi di interesse attraverso il ridimensionamento del premio dovuto per il rischio di consolidamento e di inflazione. Il minore livello dei tassi di interesse avrà effetti espansivi sui consumi privati e sugli investimenti.

L'insieme dei modelli teorici proposti, e l'ultimo in particolare (da noi esaminato), possono essere molto utili per esaminare il cammino compiuto dagli stati membri sul sentiero di aggiustamento indicato dal Trattato

Il decennio che sta per concludersi ha visto un impegno sostenuto, da parte dei paesi UE, nel consolidare le proprie posizioni di bilancio. Mentre un ristretto numero di paesi (per esempio Danimarca ed Irlanda) ha dovuto effettuare aggiustamenti relativamente meno consistenti; per la maggior parte si è trattato di azioni molto rigorose e politicamente costose. Le dimensioni e la composizione degli aggiustamenti realizzati fanno prevedere che in futuro non sarà più necessario intervenire in tale misura.

Considerando l'UEM nel suo complesso, l'azione fiscale compiuta è da ritenersi di natura strutturale; a livello individuale si possono, invece, riscontrare differenze molto evidenti. Nei paesi nordici e nel Regno Unito, ad esempio, hanno avuto prevalentemente una natura ciclica.

Gli aggiustamenti fiscali realizzati hanno generalmente riguardato ampie riduzioni della spesa primaria³⁹, mentre solamente in pochi casi l'azione di consolidamento è stata compiuta attraverso un innalzamento della pressione fiscale. Molti paesi hanno fatto ricorso a provvedimenti *una tantum*⁴⁰ che hanno avuto sui bilanci impatti solo temporanei e non hanno corretto gli squilibri di fondo della finanza pubblica. Tutto questo ha rappresentato una netta inversione di tendenza rispetto al passato dal

³⁹ La riduzione di tali spese è stata attuata attraverso tagli ai trasferimenti alle famiglie ed agli stipendi dei dipendenti pubblici.

⁴⁰ Ad esempio, l'eurotassa in Italia.

momento che nei paesi industrializzati le riduzioni dei bilanci pubblici, in fasi recessive, erano state realizzate prevalentemente attraverso un innalzamento del livello impositivo. Secondo dati ufficiali della Commissione⁴¹, mentre negli anni '80 la riduzione dei disavanzi (0.6% rispetto al PIL) era stata ottenuta grazie ad un aumento delle tasse superiore alla riduzione delle spese, durante gli anni '90, la caduta di un punto percentuale (rispetto al PIL) dei deficit è stata conseguita principalmente attraverso il contenimento delle spese (-0.8%). E' questo un risultato molto importante perché, come sottolineato in precedenza, dimostra proprio che un'azione di consolidamento basata su di una forte riduzione della spesa fa sì che ci siano minori probabilità che i governi adottino per il futuro comportamenti "scriteriati" sul piano dell'equilibrio di bilancio.

Gli sforzi di risanamento finanziario compiuti finora dovranno essere continuati negli anni prossimi e tale impegno si è rafforzato con l'adozione del Patto di stabilità che pone ulteriori limitazioni alla discrezionalità delle politiche di bilancio nazionali e garantisce il perseguimento di condizioni di stabilità duratura attraverso il rispetto, da parte degli Stati membri, dell'obiettivo di un saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio o positivo.

Progressi particolarmente significativi sono stati compiuti dall'Italia. Attraverso l'introduzione di provvedimenti fiscali rigorosi, e spesso anche impopolari, si è conseguito un rapporto deficit/PIL pari al 2.7% che ha portato l'economia italiana a partecipare da subito al processo d'unificazione monetaria europea. La riduzione di tale rapporto è stata costante nel corso degli anni '90 ed ha consentito una discesa rilevante del rapporto fra debito pubblico e PIL attestatosi, nel 1997, a quota 121.6%.

La strategia globale della politica di bilancio⁴² seguita dal governo italiano nel periodo di riferimento è stata molto composita ed ha riguardato prevalentemente decisioni di

⁴¹ European Commission, DG II Database.

⁴²Comprendente anche la politica qualitativa del disavanzo che, nel corso del triennio '95-97, non ha subito variazioni di entità rilevante, facendo osservare solamente un incremento dell'emissione di titoli a m/l termine (0.9%) a fronte di una più significativa riduzione delle passività nei confronti della Banca d'Italia (2%) e dell'emissione di BOT (6.9%).

carattere quantitativo più che scelte modificative della struttura delle entrate e delle spese del bilancio pubblico.

Gli interventi si sono incentrati particolarmente sul lato delle entrate (cresciute di oltre il 3% rispetto al PIL), mentre poco incisiva e consistente è sembrata essere stata l'azione correttiva della spesa pubblica il cui livello, pur riducendosi del 2% circa, è ancora molto elevato e richiede, perciò, interventi urgenti e sicuramente più netti di quelli posti in essere finora.

Secondo Alesina e Perotti (1996), durante il periodo di aggiustamento sono emersi i tradizionali effetti keynesiani depressivi sull'attività economica, ed una certa responsabilità di ciò è da attribuire alla composizione delle misure adottate. Con riferimento alla politica fiscale seguita, il giudizio complessivo che emerge è positivo, se posto in relazione all'obiettivo prefissato; diventa, invece, più critico, se si considera che la portata dei risultati conseguiti e l'impatto dell'azione avrebbero potuto essere diversi, se si fosse scelta una diversa impostazione politica. Per il risanamento italiano si è optato su una forte crescita della pressione fiscale e su una poco incisiva riduzione della spesa pubblica di carattere strutturale che, certamente, avrebbe implicato una più forte volontà politica.

Tutti gli sforzi sono stati concentrati su una delle due possibili strade percorribili e così facendo, si è penalizzato lo sviluppo del paese e sacrificate più solide prospettive di crescita per il futuro. Per tale motivo, l'azione di consolidamento dell'Italia è da ritenere differente da quella posta in essere a livello di Unione, e caratterizzata da una forte inversione di tendenza rispetto al passato, in cui le riduzioni degli squilibri di bilancio sono state realizzate prevalentemente attraverso un innalzamento della pressione fiscale. Di fatto, come sostenuto da una serie di studi compiuti da Alesina e Perotti, il ricorso a misure di consolidamento incentrate sulla riduzione della spesa pubblica primaria aumenta la probabilità che gli effetti della politica fiscale posta in essere siano consistenti e duraturi.

Al di là del dato inconfutabile rappresentato dal successo pieno dell'azione di risanamento finanziario dell'economia italiana, bisogna continuare sulla strada intrapresa per rendere permanenti i risultati conseguiti nella riduzione degli squilibri di finanza pubblica e raggiungere, nel medio termine, i valori di riferimento richiesti dal trattato di Maastricht e specificati dal successivo Patto di Stabilità e Crescita.

Certamente per conseguire tale obiettivo si dovrà modificare la composizione degli interventi correttivi; sarà fondamentale assumere iniziative non più a carattere temporaneo ma di natura strutturale, in modo tale da incidere in via definitiva sulle variabili economiche. Occorrerà ridurre la pressione fiscale e contributiva (inasprendo la lotta all'evasione per conseguire maggiori entrate) ed incrementare il livello degli investimenti fissi, per favorire aumenti di reddito e di risparmio, essenziali per la crescita della competitività, dell'occupazione e della ricchezza dell'intero paese.

La regola fiscale da seguire sarà quella di realizzare avanzi primari di bilancio tanto maggiori quanto maggiore è la differenza fra il tasso di rendimento del debito e quello di crescita dell'economia.

Sarà importante, data la tendenza alla crescita della spesa pensionistica e sanitaria, introdurre riforme strutturali efficaci, per preservare le finalità fondamentali del sistema di sicurezza sociale pubblico e fornire sostegno ai più deboli ed agli esclusi dal processo produttivo, così da evitare tensioni sociali che inevitabilmente si ripercuoterebbero negativamente sulla struttura produttiva del paese.

Per certi aspetti, infine, occorrerà procedere ad una vera e propria programmazione degli interventi necessari e darsi una sorta di vincolo interno *per evitare di ricadere in un clima in cui il rispetto delle cifre e delle scadenze non siano sentite come veramente necessarie*⁴³.

⁴³ Cfr. Rampiani F. (1998), pag. 9.

Nel quadro esemplificativo viene considerato un prospetto ove si evidenziano concretamente le voci e i dati che rispettano le disposizioni di legge sul patto di stabilità.

RISPETTO DELLE DISPOSIZIONI DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO			
ANNO 2001 (art. 53, 1°c. lett. a), Legge n. 388/2000)			
<i>(in milioni di lire)</i>			
(Gestione di _____) digitare Cassa o Competenza		1999	2001
	ENTRATE		
A	Entrate finali (Titoli I, II, III e IV)	6.973	10.600
B	Trasferimenti ordinari, perequativi e consolidati (<i>parte Titolo II: Categ. 1°</i>)	1.648	2.326
C	Trasferimenti Correnti dalla UE		
D	Trasferimenti corr. Dagli altri enti partecipanti al patto (Titolo II: Categ. 2° 3° parte 5°)	584	626
E	Proventi della dismissione di beni immobiliari e finanziari (<i>parte del Titolo IV: Categ. 1°</i>)	8	208
F	Trasferimenti in conto capitale dello Stato (<i>Titolo IV: Categ. 2°</i>)	639	1.285
G	Trasferimenti in conto capitale della U.E. (Tit. 4°- parte 4°)		
H	Trasferimenti in c/capitale dagli altri enti partecipanti al patto (Tit. 4° cat.3 - parte 4)	409	1.790
I	Riscossione di crediti		
L	Entr. con carattere di eccezionalità (Punto 1.2 Circolare) + Entr. per le quali sono intervenute modifiche legislat. (art. 53,c.1,lett.c L.388/00)	405	161
M	Totale Entrate (A - B - C - D - E - F - G - H - I - L) ...	3.280	4.204
	SPESE		
N	Spese correnti (Titolo I°)	6.820	7.762
O	Interessi passivi (Titolo I° - intervento 6°)	400	775
P	Spese sostenute sulla base di trasferim. vincolati da Stato, da UE e da enti partecipanti al patto (Punto 1.1.2 Circolare)		440
Q	Sp. con carattere di eccezionalità (Punto 1.2 Circolare)+Spese per le quali sono intervenute modifiche legislat.(art. 53,c.1,lett.c L.388/00)	120	1.164
R	Totale Spese (N - O - P - Q) ...	6.300	5.383
S	SALDO FINANZIARIO (M - R) ...	-3.020	-1.179
	Saldo Programmatico 2001 (S + S x 3% per gli Enti con saldo negativo, S - S x 3% per gli Enti con saldo positivo)	-3.111	

Il Patto, in conclusione, vincola i Paesi aderenti all'unione monetaria a non superare il parametro del 3% anche nel caso in cui l'attività economica cada in recessione con una diminuzione del Pil fino allo 0,75% annuo.

Una recessione di entità maggiore consentirà ai governi di chiedere una deroga al vincolo e soltanto qualora la diminuzione del Pil sia uguale o superiore al 2%, potranno essere consentiti disavanzi superiori al 3% dello stesso.

Nel caso in cui il disavanzo di un Paese superi tale limite, al di fuori di questi casi è prevista una complessa procedura di richiami che sfocerà o nella correzione del disavanzo eccessivo da parte del paese membro o nella irrogazione di una sanzione pecuniaria nei confronti dello stesso.

Come è noto, esiste una precisa relazione tra l'andamento del disavanzo pubblico e la crescita economica, e tale relazione varia a seconda della struttura del bilancio pubblico: in caso di ripresa economica, ad esempio, la spesa pubblica decelera maggiormente se esiste lo strumento dei sussidi di disoccupazione, mentre l'elasticità delle entrate rispetto al Pil sarà diversa a seconda del sistema fiscale di ciascun paese.

Il patto di stabilità implica, quindi, che nel medio periodo, in una situazione di crescita economica equilibrata, il disavanzo pubblico in rapporto al Pil si stabilizzi al di sotto della soglia del 3% in modo che anche in caso di variazioni negative del prodotto interno lordo sia consentito il rispetto di tale valore.

Col tendere dei bilanci al pareggio, viene annullata, o quanto meno sensibilmente ridotta, la possibilità di utilizzare il bilancio pubblico come fattore di sostegno alla crescita economica: potrà essere alterata la sua composizione, ma non il disavanzo finale; sarà, così, la politica monetaria a svolgere il ruolo di regolatore del ciclo economico, e poiché questo sia possibile occorrerà che l'inflazione sia tenuta sotto

stretto controllo non solo in termini di dati effettivi ma anche in termini di aspettative dei mercati finanziari espresse nella entità dei tassi a lungo termine.

Tutti i maggiori paesi europei sono ancora oggi, dopo le politiche di risanamento dei conti pubblici per rientrare entro il 1997 entro l'obiettivo di un deficit non superiore al 3% del Pil ed alla luce delle difficoltà politiche e sociali, a continuare sul rigore pattuito per il rispetto del patto di stabilità che richiederanno anche ulteriori manovre restrittive.

Questo è il caso dell'Italia, che presenta una struttura di bilancio pubblico meno sensibile alla crescita economica relativamente agli altri paesi europei: in questo senso vanno letti gli obiettivi del Documento di programmazione economica e finanziaria che viene presentato al parlamento con i programmi di rientro del deficit sul Pil attraverso la previsione di manovre correttive anche per gli anni a venire con effetti restrittivi sul ciclo economico, oggi sostanzialmente stagnante, difficili da prevedere.

I "fondamentali" previsti a Maastricht: loro rilevanza ai fini della convergenza

I "criteri di Maastricht per entrare in estero" sono diventate parole conosciute persino dal proverbiale "uomo della strada", e sui quotidiani spesso appare che quel certo paese è in linea con i criteri, e quell'altro no.

Ma ad oggi vi è la sensazione che non molti conoscano esattamente quali siano questi "parametri" e soprattutto come essi debbano essere interpretati.

Come si è illustrato nel primo capitolo, il trattato prevede cinque criteri per giudicare se un Paese membro ha raggiunto la "convergenza sostenibile" richiesta per partecipare all'euro.

I criteri sono, lo ricordiamo:

a) la stabilità dei prezzi, definita come tasso di inflazione (indice dei prezzi al consumo) non superiore dell'1,5% alla media dei tassi riscontrati nei tre paesi con più bassa inflazione;

b) bassi tassi di interesse a lungo termine, definiti come tassi di interesse a lungo non superiori di due punti percentuali (200 punti base) rispetto alla media di quelli esistenti nei tre paesi a minori tassi di interesse a lungo;

c) stabilità del tasso di cambio, la quale significa che per almeno due anni il paese in esame ha mantenuto la propria valuta in una banda di oscillazione nell'ambito del meccanismo dello SME da considerarsi "normale";

d) posizione finanziaria pubblica sostenibile, definita da ulteriori due criteri:

d.1) deficit pubblico non superiore al 3% del Pil;

d.2) debito pubblico non superiore al 60% del Pil.

I primi due criteri, probabilmente i più importanti per il successo dell'unione monetaria, non sembrano ormai essere più un serio problema per i Paesi europei candidati alla moneta unica, fatta solo eccezione per la Grecia.

Il terzo è di più difficile individuazione.

Il margine "normale" di fluttuazione dello SME, come si è visto, che era del 2,25% in più o in meno rispetto alla parità centrale fino al 1993, è stato poi modificato al 15%.

La Gran Bretagna e la Svezia, che non fanno più parte del sistema monetario europeo, sostengono che tale criterio non sia più applicabile. Altri Paesi invece sostengono il contrario, tant'è che l'Italia e la Finlandia hanno fatto notevoli sforzi per rientrare nel sistema prima della fine del 1996, ossia due anni prima della data proposta per l'avvio dell'euro, ma non due anni prima della verifica dei criteri di convergenza.

E' tuttavia ragionevolmente prevedibile che questo criterio, purché non si verificino turbolenze monetarie di tale entità da determinare violente svalutazioni di talune monete, non costituirà un serio ostacolo per nessun paese per entrare nell'euro.

Di converso i restanti due criteri potrebbero non consentire a molti paesi l'ingresso del ristretto club della moneta unica.

Tuttavia il trattato, anche nella sua interpretazione letterale, offre vie di uscita di tipo "politico".

Difatti, con riferimento al deficit pubblico, si dice che è consentito il superamento del limite del 3% rispetto al Pil se esso è comunque in sostanziale declino e si avvicina al valore di riferimento, ovvero se l'eccedenza ha carattere di eccezionalità e temporaneità.

Così, per il rapporto debito/Pil, il limite può essere superato se la percentuale sta scendendo, avvicinandosi al valore di riferimento con un ritmo soddisfacente. Ciononostante, periodicamente qualche voce si leva per una interpretazione strettamente letterale dei criteri, da taluno - temiamo impropriamente - definita "ragioneristica".

E' interessante ora svolgere alcune riflessioni sulla rilevanza dei criteri di Maastricht ai fini della convergenza.

La stabilità dei prezzi

Innanzitutto la stabilità dei prezzi, intesa come convergenza nelle dinamiche inflattive, è fondamentale per una unione monetaria. E' infatti cosa fin troppo nota che differenziali nei tassi di inflazione fra due paesi generano corrispondenti movimenti nei tassi di cambio, nel senso che la moneta del paese con maggiore inflazione tenderà a deprezzarsi rispetto a quella del paese con minore inflazione.

Laddove questo deprezzamento non vi sia, perché la moneta è legata, quanto al suo tasso di cambio, ad un sistema di cambi fissi, il differenziale di inflazione altera il cambio reale, generando una perdita di competitività del paese ad elevata inflazione. Ciò determina che il saldo della bilancia dei pagamenti tende a peggiorare: in termini di bilancia commerciale, perché le esportazioni, meno competitive, tendono a decrescere; e in termini di bilancia delle partite correnti e di movimenti di capitale, perché si verifica un deflusso di capitali dalla valuta ad elevata inflazione, ritenuta insicura per proteggere il potere d'acquisto degli investimenti finanziari, verso la valuta più forte e che tende a preservare il valore reale degli impieghi.

Tali squilibri, se non corretti, possono dar luogo - e la storia insegna che hanno dato luogo - a forti distorsioni nell'economia reale e finanziaria, determinando, nel paese ad elevata inflazione e a tasso di cambio non allineato con i fondamentali, una diminuzione della crescita economica sino a vere e proprie recessioni, una crescita del tasso di disoccupazione, uno squilibrio di bilancia dei pagamenti di difficile gestione.

A fortiori sarebbero intollerabili, in un sistema di moneta unica, apprezzabili differenziali di inflazione fra i paesi partecipanti, perché il venir meno di un tasso di cambio interno potrebbe creare, nel medio-lungo periodo, squilibri di tale entità nell'economia reale da mettere in discussione la sopravvivenza stessa dell'unione.

La convergenza dei tassi di interesse a lungo

La convergenza dei tassi di interesse a lungo, funge da "cerniera" rispetto agli altri criteri per la polivalenza di significazioni che al livello dei tassi a lungo termine possono essere attribuite.

I tassi a lungo esprimono innanzitutto le aspettative di inflazione, e quindi la convergenza dell'inflazione effettiva ed attuale trova una conferma nella convergenza dei tassi a lungo da cui può essere letta, per l'appunto, convergenza nell'inflazione attesa.

In termini più espliciti, laddove l'inflazione attuale fosse convergente, ma si registrassero significative deviazioni dei tassi a lungo termine, si dovrebbe dedurre che le aspettative dei mercati finanziari sono orientate verso un incremento del tasso di inflazione nel lungo periodo.

Ciò significa che la convergenza nell'inflazione effettiva viene sentita come di breve periodo, e pertanto i fenomeni di squilibrio sopra descritti sarebbero comunque destinati, in un futuro più o meno prossimo, ma sulla base di fatti significativi rilevabili nel presente, a verificarsi.

Sotto altro profilo, i tassi a lungo sono influenzati dall'entità del deficit e del debito pubblico, la cui dimensione, e soprattutto la cui eccessiva misura, sono destinate a generare fenomeni inflattivi.

Quindi, una stabilizzazione dei rapporti deficit/Pil e debito/Pil ha l'effetto di ridurre le aspettative di inflazione, l'offerta di titoli pubblici e, conseguentemente, i tassi a lungo termine.

Infine, i tassi a lungo termine esprimono le aspettative di deprezzamento di una valuta rispetto ad un'altra. Esemplicando, a parità di rapporti di debito e deficit rispetto al pil fra due paesi, e a parità di inflazione attuale e attesa negli stessi (l'inflazione attesa è assai difficile da misurare, ma la sua parità può essere ipotizzata in presenza di assoluta convergenza nelle variabili macroeconomiche rilevanti a tali fini dei due paesi presi a raffronto), un differenziale nella struttura dei tassi a lungo termine indica che i mercati si aspettano che la valuta con un maggior tasso a lungo subisca, nel medio-lungo periodo, un deprezzamento, ossia una svalutazione del tasso di cambio, rispetto alla moneta con minori tassi.

E' di tutta evidenza che ove tali aspettative vi fossero, sorgerebbero seri dubbi sull'opportunità di fissare irrevocabilmente il tasso di cambio in una unione monetaria, giacché essa produrrebbe, per effetto di squilibri già presenti nelle stesse variabili che lo determinano, effetti non dissimili da quelli evidenziati trattando del differenziale di inflazione.

La stabilità valutaria

La stabilità valutaria, a sua volta, è un prerequisito assai rilevante per una unione monetaria. E' chiaro che una elevata volatilità nel cambio di una valuta è indice di squilibri nelle variabili macroeconomiche.

In tale ipotesi, la partecipazione all'unione monetaria sarebbe inaccettabile, sia perché il tasso di cambio di conversione potrebbe essere inadeguato, sia perché l'instabilità valutaria di un paese potrebbe propagarsi, con effetti assai difficili a prevedersi, nell'ambito dell'intera area di moneta unica e rendere questa, quanto meno, una moneta debole.

La finanza pubblica

Da ultimo, la posizione finanziaria del bilancio pubblico, espressa dal deficit e dalla dimensione del debito, influenzano sotto molteplici profili le altre variabili.

La necessità di finanziare un debito pubblico imponente implica una elevata offerta di titoli pubblici, che spinge i tassi di interesse, soprattutto a lungo, verso l'alto.

Ciò determina un aumento delle aspettative di inflazione e genera una situazione, in un mercato a moneta unica, di segmentazione dell'offerta di titoli pubblici emessi da Stati sovrani indipendenti ma espressi nella medesima valuta - l'euro - a tassi differenti. E ciò anche a causa delle differenze di merito di credito (rating) degli Stati emittenti, strettamente dipendente dalla posizione di finanza pubblica.

Laddove tale segmentazione di mercato non sia ben marcata, effetto indesiderato di tale situazione è l'aumento, più o meno sensibile, dei tassi a lungo in tutta l'area di moneta unica, con conseguenze sul piano macroeconomico e sulla gestione dell'onere per interessi da parte dei governi tutt'altro che trascurabili.

I "fondamentali" non previsti a Maastricht: irrilevanza o dimenticanza?

Le variabili o, come si suol dire, i "fondamentali" dell'economia di un paese, non si esauriscono certo in quelli enumerati nel trattato di Maastricht.

Il fatto che essi non siano stati previsti, ai fini della valutazione della convergenza, apre un notevole punto interrogativo sulla loro rilevanza e, soprattutto, sugli effetti di una "convergenza finanziaria" in presenza di un sistema valutario di moneta unica accompagnato da sensibili divergenze nelle altre variabili economiche.

La situazione del ciclo economico

Laddove alcuni paesi europei si trovino in una fase di espansione, e altri di recessione, è innegabile che la politica monetaria dovrebbe essere divergente. E' noto, infatti, che nelle fasi espansive la politica monetaria tende ad essere più restrittiva per prevenire spinte inflazionistiche, mentre in quelle di calo del ciclo il livello dei tassi di interesse tende a scendere per consentire al sistema economico di ripartire, e le iniezioni di liquidità sono funzionali alla ripresa.

Tali politiche sono perseguite dalle banche centrali, primariamente, agendo sul livello dei tassi a breve termine, e segnatamente a livello di tasso ufficiale di sconto.

In un sistema di moneta unica non sarà evidentemente possibile prevedere tassi a breve differenziati nei singoli paesi, posto che il Sistema delle Banche Centrali determinerà, per l'intera unione monetaria e in un dato momento, il livello dei tassi a breve termine.

Tale livello, come è chiaro, in presenza di sfasamenti nel ciclo economico, può essere del tutto inadeguato per alcuni paesi, vuoi perché la poderosa crescita di alcuni richiederebbe tassi più elevati per prevenire tensioni inflazionistiche, vuoi perché la situazione recessiva di altri richiederebbe tassi più bassi per non aggravare la crisi economica.

La mancanza di convergenza, dunque, nei cicli economici dei vari paesi partecipanti all'unione potrebbe determinare l'abdicazione della politica monetaria come strumento regolatore del ciclo, e generare nell'ambito dell'area a moneta unica, squilibri sia in termini di inflazione per alcuni paesi, sia in termini di caduta del gettito fiscale per fenomeni recessivi per altri, che potrebbero mettere in discussione la stabilità delle stesse variabili previste a Maastricht.

Il livello dei tassi a breve termine

Di fronte ad una sostanziale convergenza dei tassi di inflazione che è dato registrare fra i paesi candidati all'unione monetaria, emerge oggi in modo del tutto evidente la divergenza del livello dei tassi a breve termine, che non sempre si giustifica con divergenze nella dinamica del Pil.

In particolare si può notare che per l'Italia, a fronte di una progressiva riduzione del differenziale dei tassi a lungo con la Germania, il livello dei tassi a breve rimane decisamente alto.

Tale politica monetaria - di mantenere i tassi a breve elevati - potrebbe essere intesa come una manovra finalizzata ad evitare nuove impennate inflattive, e quindi porrebbe seri dubbi sulla sostenibilità di lungo periodo del ridotto tasso di inflazione.

Sotto altro profilo, il livello elevato dei tassi a breve potrebbe essere finalizzato a mantenere la stabilità del cambio, la quale sarebbe così artificiosamente sostenuta da una politica monetaria restrittiva in contrasto con i fondamentali economici, e soprattutto con riguardo alla dinamica stagnante della domanda interna e della crescita economica.

La bilancia dei pagamenti

Il saldo della bilancia delle partite correnti può essere visto come correlato alla posizione di bilancio pubblico del paese, alla stabilità del cambio e alle pressioni inflazionistiche.

Con riferimento ai nessi con la politica fiscale, tale approccio metodologico implica la necessità di valutare la politica di bilancio pubblico nel più ampio contesto di un

accertamento complessivo dei rapporti di interscambio di beni, servizi e capitali con l'estero.

Così, con riguardo ai tassi di cambio, eventuali squilibri si riflettono nel saldo della bilancia dei pagamenti e in quello delle partite correnti. Tuttavia, è importante ricordare, a questo proposito, che un deficit o un surplus nella bilancia delle partite correnti è pari al contrario nei flussi di capitale. Chiaramente, l'esistenza e la gamma delle opportunità di investimento domestiche ed internazionali possono giocare un ruolo importante nel determinare il saldo della bilancia delle partite correnti. In tale prospettiva, un deficit, specialmente se esso è la contropartita di flussi di investimento verso il paese considerato, può semplicemente sottendere la presenza di interessanti tassi di rendimento dei capitali.

Il tasso di disoccupazione

Il tasso di disoccupazione, che è stato considerato a livello politico come "parametro" su cui puntare l'attenzione nel corso della conferenza di Amsterdam, presenta tutta una serie di implicazioni e di interrelazioni con riguardo agli altri parametri.

Intanto, un elevato tasso di disoccupazione tende a comprimere le spinte inflattive, ma il miglioramento dell'inflazione causato dalla disoccupazione ("bassa inflazione da fame") è puramente illusorio, e certamente non auspicabile ai fini della stabilità e della sostenibilità nel lungo periodo.

L'elevata disoccupazione ipotizza poi il futuro di politiche rigorose di risanamento, sia per effetto dei sussidi di disoccupazione, che gravano sul bilancio pubblico peggiorandone il risultato, sia in termini di crescita economica. Un elevato tasso di disoccupazione, quindi, peggiora nel lungo periodo i ratios di bilancio pubblico, agendo

sia sul numeratore (incremento del deficit e del debito), sia sul denominatore (decremento del pil).

Ma l'aspetto più inquietante di una elevata disoccupazione strutturale attiene alla sostenibilità politica nel medio-lungo periodo di politiche economiche restrittive e di risanamento. Il costo sociale di dette politiche deve essere accuratamente messo in bilancio, altrimenti la convergenza e la stabilità rischiano di diventare obiettivi insostenibili e non perseguibili.

Elementi determinanti dell'inflazione

Come si è visto, e come si avrà modo di evidenziare nel successivo paragrafo, avente ad oggetto la problematica della sostenibilità dei parametri di Maastricht nel lungo periodo, le componenti che determinano il tasso di inflazione sono molteplici e variano da paese a paese. Ne consegue che, in presenza di un eguale tasso di inflazione fra due paesi, le ragioni dell'eguaglianza possono essere profondamente diverse.

Assumono così rilevanza ulteriori dati macroeconomici, che vediamo di esaminare di seguito con la necessaria sintesi.

In primo luogo assume rilievo il costo del lavoro per unità di prodotto, la cui dinamica costituisce un indicatore assai significativo per prevedere le dinamiche inflattive e che è strettamente correlato al maggior o minor grado di rigidità strutturale del mercato del lavoro.

Nel medio termine, infatti, un aumento del costo unitario del lavoro superiore all'incremento dei prezzi al consumo può essere un segnale di potenziale incremento dell'inflazione. Ovviamente, un fattore fondamentale per mantenere stabile l'inflazione

da costo del lavoro è costituito dall'incremento di produttività, che mitiga fino a compensare eventuali incrementi nella remunerazione del fattore lavoro.

In secondo luogo alcune indicazioni sulla sostenibilità delle dinamiche inflattive derivano dall'andamento dei prezzi alla produzione. Laddove infatti i prezzi alla produzione crescano con un tasso di incremento superiore a quello dei prezzi al consumo, nel medio periodo ciò è indice di contrazione dei margini e di debolezza della domanda dei consumatori; tale situazione, in caso di ripresa economica, potrebbe determinare nuove spinte inflattive.

Ulteriori indicazioni derivano dai dati dell'inflazione importata (dinamiche dei prezzi all'importazione) e dal deflatore del pil (inflazione "prodotta in casa").

L'osservazione che può essere fatta, esaminando congiuntamente tutti questi elementi, è che non appare sufficiente che il tasso di inflazione al consumo scenda e si stabilizzi su un livello considerato accettabile, occorrendo altresì esaminare le cause di tale discesa.

Qualora la riduzione dell'inflazione non sia l'effetto di mutamenti sostanziali nella produttività, nella stabilità dei tassi di cambio, nella flessibilità del mercato dei fattori, nell'eliminazione di talune rigidità strutturali nei processi di formazione dei prezzi, ma sia l'effetto di una elevata disoccupazione, oppure di una caduta della domanda interna, oppure di una deflazione generata da una politica monetaria eccessivamente restrittiva, o da crisi di liquidità, riteniamo che l'obiettivo non possa dirsi perseguito. E ciò sotto il duplice rilievo della temporaneità ed illusorietà del risultato raggiunto, destinato a capovolgersi ove la situazione economica del paese si riequilibri, e della scarsa utilità del risultato: il virtuosismo sta in una combinazione fra crescita economica e bassa inflazione, non certo nella bassa inflazione accompagnata dalla stagnazione di un paese.

Il fattore fiscale

Anche la disomogeneità del carico fiscale gravante sulle attività economiche nei vari paesi dell'Unione, segnatamente a livello di imposizione sul reddito, è suscettibile di creare distorsioni in un sistema di moneta unica.

E' fin troppo evidente che in un regime di pressoché perfetta mobilità dei capitali, e in assenza di rischi di cambio, i capitali tenderanno a dirigersi laddove i rendimenti, al netto delle imposte, sono maggiori.

A parità di rendimenti lordi, dunque, la diversa incidenza del fattore fiscale determina una pluralità di rendimenti netti fra i diversi paesi, influenzando l'allocazione delle risorse verso quei paesi nei quali è possibile minimizzare l'incidenza del carico tributario.

Ciò è suscettibile di creare inconvenienti di non poco conto, innanzitutto in termini di afflussi e deflussi di capitali fra paesi per ragioni prevalentemente fiscali, con le conseguenze facilmente immaginabili sulle diverse bilance dei pagamenti, sulla quantità di moneta in circolazione, sulle pressioni al rialzo o al ribasso sui tassi di interessi, sulle ricadute sul gettito fiscale dei paesi interessati.

Quando, tuttavia, non si tratti di capitali finanziari, ma di capitali di investimento nell'economia reale, ossia di iniziative imprenditoriali, una mancanza di armonizzazione nelle regole e nella misura dell'imposizione sul reddito è suscettibile di determinare, oltre alle citate distorsioni, anche fenomeni migratori delle imprese verso quei paesi in cui l'incidenza della fiscalità è inferiore o in cui, a parità di tasso d'imposizione, il rapporto con l'autorità fiscale è più snello, meno incerto, più civile, anche perché questa è in grado di dialogare ed interloquire con le mutevoli esigenze del mondo imprenditoriale.

Da questo punto di vista, le ricadute - positive o negative - in termini occupazionali, piuttosto che di gettito destinato alla previdenza, o ancora in termini di crescita economica possono assumere notevole rilievo e determinare veri e propri fenomeni di shock asimmetrico a livello macroeconomico che sarebbero assai difficili da gestire secondo le regole del Trattato di Maastricht.

La competitività del sistema-paese

Un ulteriore fondamentale, che non può essere dimenticato, concerne il sistema-paese nel suo complesso, ossia la presenza di infrastrutture, di una burocrazia snella ed efficiente, di un ambiente economico nell'ambito del quale le imprese possano agevolmente muoversi con efficacia, senza che vi siano dispersioni di risorse per risolvere problemi non strategici.

Ovviamente l'ambiente economico in cui una impresa opera incide non poco sulla sua competitività ed efficienza, e laddove, fra i paesi partecipanti all'accordo, vi siano apprezzabili divergenze da questo punto di vista, ciò non può non riflettersi, almeno nel medio-lungo periodo, sugli altri fondamentali, soprattutto in termini di crescita economica e di competitività internazionale.

Il raggiungimento della convergenza e la sua sostenibilità nel lungo periodo

La sostenibilità della stabilità dei prezzi

Il requisito della sostenibilità implica che la stabilità dei prezzi possa essere mantenuta. A questo proposito possono essere formulate le considerazioni che seguono.

In primo luogo le dinamiche dei prezzi al consumo possono essere analizzate secondo una prospettiva che tenda ad identificare l'eventuale presenza di fattori di carattere temporaneo che le influenzano.

Il più evidente di questi fattori è la modifica delle imposte indirette, la quale determina una variazione corrispondente nell'indice dei prezzi, a parità di tutte le altre condizioni, nell'anno in cui essa ha effetto.

Tale fattore, per la sua temporaneità, dovrebbe essere tenuto in qualche modo in minor rilievo nel giudizio di lungo periodo sulla stabilità dei prezzi, proprio per le sue caratteristiche per così dire esogene alle dinamiche inflattive.

Il secondo fattore degno di esame consiste nel problema se un certo tasso di inflazione corrente appare sostenibile nel lungo periodo, data una certa situazione macroeconomica. In termini più espliciti, come si è detto, l'inflazione tende a ridursi nelle fasi di recessione e in periodi di alta e crescente disoccupazione. Per altro verso, in presenza di rigidità strutturali nei processi di formazione del prezzo dei fattori produttivi, una ripresa economica può generare una pressione al rialzo nel tasso di inflazione.

Pertanto, il tasso di inflazione misurato su base annua dovrebbe essere valutato - ai fini di un giudizio sulla sua sostenibilità e sulla sua probabile dinamica di lungo periodo - alla luce dei risultati di un periodo pluriennale nel passato o, in alternativa, tenendo conto della dinamica di alcune sue componenti caratteristiche, come ad esempio il costo del lavoro per unità di prodotto.

In terzo luogo, vi possono essere alcune situazioni, come la deflazione da eccesso di indebitamento, dove la caduta dei prezzi a livello macroeconomico costituisce un segno di insostenibilità. Indicatori di una tale situazione sono un elevato numero di fallimenti,

una crisi del sistema bancario, una violenta contrazione della massa monetaria in circolazione, una eccessiva restrizione del credito, un rapido declino nel prezzo degli immobili commerciali e residenziali.

Nell'accertamento della sostenibilità della stabilità dei prezzi nel lungo periodo vi sono diversi aspetti che sono di importanza decisiva.

In primo luogo riveste un ruolo essenziale la politica monetaria. Dato che l'inflazione è un fenomeno monetario, almeno nel lungo periodo, è l'efficacia della politica monetaria nella determinazione della crescita della massa monetaria in circolazione a determinare il tasso di inflazione di lungo periodo. In questa prospettiva, l'indipendenza della banca centrale e il suo mandato, implicito o esplicito, volto a mantenere la stabilità dei prezzi possono essere visti come la migliore garanzia per raggiungere l'obiettivo di lungo periodo.

In secondo luogo, occorre chiedersi come l'economia risponda alle pressioni inflazionistiche di origine interna. Qui l'integrazione in corso dei mercati dei beni e gli sforzi volti a ridurre la rigidità del mercato del lavoro possono essere visti come fattori che contribuiscono a sviluppi favorevoli.

In terzo luogo, la progressiva liberalizzazione dei mercati finanziari, sia domestici che internazionali, esercita forze benigne, le quali militano contro l'emergenza dell'inflazione e vigilano affinché le politiche fiscali siano sostenibili e siano dirette a ridurre i deficit e i debiti pubblici. Difatti, i repentini movimenti di capitali fra paesi che l'integrazione dei mercati finanziari comporta, da un lato costituiscono un deterrente per i politici a perseguire politiche inflattive o difficilmente credibili, e dall'altro lato agiscono direttamente su variabili macroeconomiche quasi con funzioni di supplenza degli organi istituzionali. Significativo, a questo proposito, è l'esempio della dinamica dei tassi a lungo termine: ove siano presenti pressioni inflazionistiche e non intervenga

la politica monetaria con un adeguato innalzamento dei tassi a breve, o la politica fiscale con manovre restrittive, i mercati tenderanno a far salire i tassi a lungo termine, il cui maggior valore produrrà nel medio periodo un effetto antinflazionistico.

La sostenibilità delle posizioni del bilancio pubblico

Il concetto di "sostenibilità della posizione fiscale" è spesso inteso come una situazione di bilancio pubblico compatibile con un rapporto stabile nel tempo fra debito e pil.

Tuttavia, mentre è importante stabilizzare un debito pubblico eccessivamente alto con tendenza alla crescita, tale operazione può essere considerata soltanto come un obiettivo intermedio; è invece fondamentale, in una visione di lungo periodo, puntare alla riduzione del debito.

Ulteriormente, l'obiettivo di stabilizzare il rapporto fra debito e pil non tiene conto degli ulteriori problemi dovuti ad un eccessivo stock di debito, come la necessità di mantenere elevato il gettito fiscale per far fronte alle rilevanti spese per interessi, la problematica del rifinanziamento del debito in scadenza, la vulnerabilità del bilancio pubblico a repentine variazioni nei tassi di interesse e nei tassi di cambio, nonché la scarsa flessibilità della politica fiscale che talvolta sarebbe necessaria per rispondere a shock economici.

Un problema connesso con quelli sopra elencati è costituito dal fatto che un elevato livello del debito pubblico può contribuire all'aumento della volatilità dei mercati e rendere di difficile attuazione la realizzazione di una politica monetaria restrittiva che importi un aumento dei tassi di interesse, al fine di assicurare la stabilità dei prezzi; ciò è particolarmente vero quando la durata media del debito è corta oppure quando il debito è preponderatamente indicizzato al livello dei tassi a breve. In tali casi l'incremento dei tassi determina un deterioramento della posizione fiscale di un paese.

Ne consegue, soprattutto, che i paesi con un elevato indebitamento devono fare notevoli sforzi per migliorare la loro posizione, al fine di garantire la stabilità e la sostenibilità di lungo periodo delle loro politiche monetarie e fiscali.

Fatta questa premessa, come si è detto il trattato di Maastricht richiede fra i parametri di convergenza che il debito pubblico sia inferiore o al massimo eguale al 60% del pil.

Al fine di accertare se la situazione attuale della posizione di bilancio pubblico possa far prevedere che una riduzione di debito sia realizzabile, una prima osservazione che può essere fatta consiste nell'esaminare la differenza fra l'effettivo saldo primario del bilancio pubblico (saldo di bilancio escludendo le spese per interessi) e il saldo primario richiesto (tipicamente un avanzo) necessario per ridurre il debito.

Tale differenza indica se il così detto "*gap* primario" o "*gap* della convergenza del debito" esiste. In termini più espliciti occorrerà esaminare se l'entità dell'avanzo primario è suscettibile di produrre una riduzione del debito e se tale entità possa essere mantenuta nel tempo, ossia se essa è sostenibile. Sotto quest'ultimo punto di vista non basta fermarsi all'esame del saldo primario in termini assoluti, ma altresì approfondire le caratteristiche delle variabili che incidono sulla sua determinazione. Così, se un elevato saldo primario è dovuto ad una pressione fiscale eccessiva, difficilmente l'avanzo potrà dirsi sostenibile, perchè, prima o poi, avrà effetti negativi sulla crescita economica, con ricadute sul pil e sullo stesso gettito fiscale. Se, all'opposto, un elevato avanzo è raggiunto per effetto di tagli alle spese, soprattutto ove questi siano realizzati con interventi strutturali e di lungo periodo, e non con interventi estemporanei o tampone, la sostenibilità dell'avanzo e la prospettiva di una seria riduzione del debito si fanno più credibili.

In tale contesto, il Trattato non specifica entro quali tempi un paese con un rapporto debito/pil superiore al 60% al momento della verifica dei parametri debba ridurlo a tale

percentuale. L'orizzonte temporale dovrà essere valutato caso per caso, anche perché maggiore è la percentuale, maggiore sarà il tempo necessario per raggiungere il limite del 60%.

Ciò implica, evidentemente, che la velocità degli aggiustamenti varia da paese a paese, tenuto conto dell'entità del debito e della sua situazione economica complessiva.

In ogni caso, tuttavia, la preconditione per addivenire ad una stabilizzazione è il mantenimento nel lungo periodo di un avanzo primario sostenibile dal punto di vista macroeconomico.

Le dinamiche dei tassi di cambio e la sostenibilità della convergenza

La stabilità dei tassi di cambio, come definita dall'art. 109j del Trattato, può essere vista come un test per misurare la credibilità del cambio in relazione ai fondamentali economici passati e futuri di un paese.

Tale test segnala altresì la visione dei mercati valutari sulla capacità e sull'impegno di un paese nel far fronte a shock asimmetrici (ossia che riguardano solo un paese e non l'intera unione) con mezzi diversi dal tasso di cambio, e cioè attraverso aggiustamenti reali interni. Il criterio del tasso di cambio è così un mezzo per cogliere la percezione dei mercati sulle performances macroeconomiche complessive, in analogia con l'entità dei tassi di interesse a lungo termine.

In generale ci si può attendere che la valuta di un paese rimanga stabile se i mercati considerano che l'impegno delle autorità contro le dinamiche inflattive è credibile, se essi sono fiduciosi sulla sostenibilità della politica di bilancio pubblico e se essi ritengono che questi due elementi non danneggiano la competitività internazionale del Paese.

Tuttavia, una performance soddisfacente in termini di stabilità del cambio deve essere vista in rapporto alla stabilità passata dei prezzi, dato che la stabilità del cambio potrebbe comunque realizzarsi anche in presenza di un elevato tasso di inflazione o di una politica fiscale eccessivamente deficitaria. Pertanto, per giudicare della stabilità del cambio occorre non fermarsi all'esame della sua volatilità, ma porsi nella più ampia prospettiva dell'ambiente economico generale del paese.

Per altro verso, una riduzione della volatilità nel cambio fra un certo gruppo di paesi sta ad indicare che i mercati credono che detti paesi potranno raggiungere la fase tre dell'unione monetaria.

In un accertamento *ex post* della stabilità del cambio, due problematiche possono assumere particolare rilevanza.

La prima attiene al livello del cambio definibile di equilibrio, la seconda alla volatilità.

Come è noto, è assai difficile definire ed identificare con precisione un cambio che possa dirsi di equilibrio. Ciononostante, sulla base di un gruppo di indicatori significativi si può valutare se vi sono squilibri nell'attuale valore del tasso di cambio.

Come per la volatilità, occorre tener conto del fatto che i mercati valutari attribuiscono particolare importanza ai fondamentali economici (come le variabili macroeconomiche, le politiche economiche, gli shock di domanda e offerta) e che le aspettative sul futuro (specialmente sui fondamentali futuri) sono il cuore nel processo di determinazione dei tassi di cambio.

Questa caratteristica dei mercati dei cambi di guardare al futuro e di scontare nel presente le attese e le aspettative costituisce parte della spiegazione delle cause della volatilità sul mercato dei cambi, dato che il continuo flusso di nuove informazioni

determina la progressiva rielaborazione delle attese sui fondamentali futuri. Tutto ciò, ovviamente, fatta salva l'ipotesi di volatilità eccessiva dovuta al formarsi di bolle speculative sui mercati che si generano per ragioni diverse, o almeno in parte diverse, dai fondamentali attuali e attesi.

Tassi di interesse a lungo termine e la sostenibilità della convergenza

In linea di principio, il livello - come si è detto - dei tassi di interesse a lungo di un paese riflette una combinazione fra aspettative di inflazione, aspettative sul livello dei tassi a lungo reali, e vari premi per il rischio richiesti dagli investitori per compensare l'incertezza in ordine a diversi fattori, come il rischio di insolvenza del paese, il rischio di cambio, la volatilità dei mercati e la variabilità dell'inflazione.

Per ciò che concerne il differenziale di interesse nei tassi a lungo fra diversi paesi, deve essere fatta una distinzione fra differenziale nominale, che riflette prevalentemente differenze nelle prospettive di inflazione, e differenziale nei tassi reali.

Con riferimento specifico ai tassi di interesse reali, un elevato grado di mobilità dei beni e dei capitali fra paesi dovrebbe produrre la loro convergenza su un livello comune.

Di conseguenza, i tassi di interesse reali attesi dovrebbero in linea di principio differire da paese a paese soltanto a seguito di differenze di premio per i rischi sopra ricordati. Nell'ambito di questi ultimi, soprattutto l'incertezza sull'inflazione futura e sulla politica monetaria, il rating (merito di credito) di un paese e considerazioni di carattere valutario sono la chiave per comprendere e spiegare il permanere di differenze nei tassi reali fra paesi.

Squilibri interni o esterni che vengono considerati insostenibili possono determinare l'inclusione di un premio per il rischio nel rendimento dei titoli pubblici. Per esempio,

un elevato deficit pubblico persistente e un elevato livello di debito normalmente producono un aumento dei tassi a lungo, a parità delle altre condizioni. Ancora, un persistente deficit di bilancia dei pagamenti delle partite correnti o una elevata posizione finanziaria netta debitoria verso l'estero possono contribuire al formarsi di aspettative sul rischio di cambio futuro e quindi aumentare il premio per il rischio richiesto dagli investitori. Infine, l'influenza del premio per il rischio per l'inflazione futura gioca un ruolo assai rilevante, la quale inflazione futura a sua volta può essere distinta dalle aspettative di inflazione, in quanto viene misurata sui dati di inflazione nel passato piuttosto che su previsioni sul futuro.

Soprattutto, i tassi di interesse a lungo termine possono essere visti come il giudizio complessivo dei mercati sulla sostenibilità dei trend macroeconomici, in particolare con riguardo all'inflazione e ai vari premi per il rischio. Tuttavia, con l'avvicinarsi della scadenza dell'Unione monetaria, per i paesi che si ritiene potranno parteciparvi, il punto di osservazione dei mercati tende a passare dalle prospettive economiche del singolo paese a quelle dell'area di moneta unica nel suo complesso, nonostante che alcuni premi per il rischio differenziati fra paesi - come quello per differente merito di credito - continueranno ad esistere anche dopo l'unificazione monetaria.

Da questo punto di vista, un trend di convergenza nei tassi a lungo termine può essere interpretato nel senso che le aspettative di inflazione e i fondamentali che determinano i premi per il rischio tendono a convergere. Ciò può essere il riflesso degli sforzi, fatti dai singoli paesi, verso la convergenza in ambito europeo.

Tuttavia, tale convergenza deve essere vagliata alla luce del criterio della stabilità dei prezzi, poiché due paesi potrebbero avere tassi a lunga convergenti in presenza di elevati - e pure convergenti - tassi di inflazione.

VANTAGGI E SVANTAGGI DELLA MONETA UNICA

VANTAGGI/BENEFICI

Risulteranno semplificate le **operazioni contabili**, in quanto le fatture e i contratti commerciali utilizzeranno una unica moneta.

Verranno eliminate le **spese assicurative per la copertura dei rischi di cambio e per le commissioni valutarie**, soprattutto a vantaggio delle piccole e medie imprese. Si riducono i costi di gestione della clientela straniera. Si avranno risparmi sugli oneri derivanti dalla gestione della tesoreria e dalla contabilità in diverse valute. Si ridurrà il costo del personale impegnato nelle operazioni di gestione dei cambi.

Aumentano le **dimensioni dei mercati monetari e finanziari** e creazione di un mercato integrato a livello Ume. Ciò comporta:

- una **gestione valutaria centralizzata** a livello europeo

- la **centralizzazione delle linee di credito**

- si riduce il **numero dei rapporti bancari e dei conti correnti** intrattenuti: le imprese sceglieranno gli intermediari che offriranno i migliori servizi sull'Euro

- si concentrano i **flussi di incassi e pagamenti su una unica banca**, mantenendo rapporti accessori con i restanti istituti di credito

- le aziende faranno un **maggior ricorso al mercato dei capitali** emettendo titoli propri e si sposteranno dal credito ordinario alle operazioni di finanza, con l'aumento della domanda di quotazione, soprattutto di PMI

- più facile **accesso ai mercati bancari e monetari**, con maggiori opportunità di finanziamento, a costi più bassi a causa della convergenza verso il basso dei tassi di interesse

- **maggiore mobilità dei capitali**, non più ostacolata dall'uso di differenti monete e dai costi di conversione, e quindi allineamento dei tassi di interesse.

Diminuiscono i costi degli approvvigionamenti di materie prime e di tutti i fattori produttivi acquistati in valuta.

Il quadro economico europeo muta: **l'inflazione rimarrà contenuta, i tassi di interesse saranno più convenienti per le imprese, il cambio sarà più forte nei rapporti con i mercati internazionali.**

Tali fattori saranno particolarmente vantaggiosi per un Paese come l'Italia, da sempre caratterizzato da una valuta debole ed instabile.

Le imprese che per prime sapranno prepararsi ad affrontare il mercato comunitario utilizzando una unica moneta valida in tutti i Paesi aderenti potranno avvantaggiarsi sui concorrenti. L'Euro, da questo punto di vista, rappresenta un fattore strategico di competitività. Le imprese vincenti saranno quelle che riusciranno a razionalizzare i costi di produzione migliorando il rapporto qualità/prezzo, ad innovare e diversificare i loro prodotti/servizi, a realizzare efficaci strutture di servizi post vendita e nuove e meglio organizzate reti di vendita all'estero, a riposizionare le loro attività strategiche (vendite, produzione, distribuzione, marketing) e a formare il loro capitale umano.

Nel settore del turismo si avranno: una maggiore stabilità dei prezzi (prezzi certi al momento della prenotazione) ed una maggiore confrontabilità; una riduzione dei costi per adeguarsi alle grandi compagnie straniere (soprattutto tedesche), in particolare per quanto concerne il turismo organizzato o semi-organizzato; una offerta maggiore e più conveniente di pacchetti-vacanza.

Gli scambi e gli investimenti risulteranno semplificati.

La concorrenza si fonderà sempre più sulla reale qualità dei beni e servizi.

SVANTAGGI/COSTI

I prezzi sono direttamente confrontabili e la **concorrenza aumenterà**.

Non vi saranno quindi differenziazioni nei prezzi, terminerà cioè la politica di "price to market", i prezzi si livelleranno verso il basso, con la conseguente riduzione dei margini.

Si allineeranno i prezzi di cessione tra industria e distribuzione ed i prezzi al consumo.

La creazione di un unico mercato accrescerà l'importanza del merito di credito delle imprese, l'affidabilità e la redditività degli emittenti di prestiti obbligazionari. Alcune PMI incontreranno quindi maggiori difficoltà nell'accesso agli strumenti finanziari.

L'Euro, diviso in centesimi, comporterà problemi di percezione del valore, tali da poter compromettere le politiche promozionali (soprattutto per le grandi catene di distribuzione) e di "cut price" delle aziende commerciali. In questi casi, i rapporti con la clientela saranno una variabile strategica fondamentale da gestire. In questi casi, si dovrà mettere il consumatore nelle condizioni di comprensione e di chiarezza verso l'Euro, attraverso, ad esempio: doppi prezzi sugli scaffali e sugli scontrini di acquisto, piccole calcolatrici a disposizione per i conteggi, materiale informativo, prezzi facili e arrotondati. Il personale interno dovrà poi essere preparato per poter soddisfare tutte le esigenze di informazione e di servizio dei consumatori.

Le imprese per rimanere competitive dovranno migliorare il rapporto prezzo/qualità dei loro prodotti/servizi, ridurre i costi di produzione eliminando le inefficienze ed investire in ricerca ed innovazione. La nuova economia a cambi fissi non consentirà manovre di svalutazione della lira, per cui le imprese faranno affidamento esclusivamente sulla qualità dei prodotti e dei servizi e sul prezzo praticato.

Alcune imprese dovranno rivedere le loro politiche di prodotto (confezioni, formati), di prezzo, di sconto, di promozione, ecc soprattutto se applicano prezzi "limite" (es. 9.900 lire)

Nei prodotti e servizi di massa ci sarà un processo di concentrazione. Si avranno alleanze ed acquisizioni, con modifiche negli assetti proprietari, situazione a cui le imprese italiane si sono sempre dimostrate diffidenti. Aumenteranno di conseguenza le consulenze necessarie per operazioni di natura straordinaria (fusioni, aumenti di capitale, ristrutturazioni, ecc).

Cambierà la localizzazione produttiva delle imprese, seguendo le politiche di investimenti dei Paesi, le divergenze in materia fiscale, la disponibilità di capitale umano, l'esistenza di sistemi di trasporto efficienti e di infrastrutture.

Diverranno trasparenti i differenziali retributivi e l'incidenza del costo del lavoro sulla redditività aziendale.

L'eliminazione del rischio di cambio ed il venir meno dello strumento svalutativo faranno della leva fiscale un elemento di concorrenza tra i diversi Stati membri, almeno fino a quando non si arriverà ad

una vera e propria armonizzazione europea delle politiche fiscali.

Le facoltà in materia di pagamenti, fatturazione, ecc. connesse al periodo transitorio si riveleranno in realtà dei veri e propri obblighi per molte imprese, a seguito della conversione alla nuova moneta sin dall'inizio del suddetto periodo da parte delle multinazionali e delle imprese di maggiori dimensioni.

Si avrà un processo di specializzazione per grandi aree, con conseguente necessità di mobilità della forza lavoro; questo processo in Italia risulterà attenuato dalla presenza di una forte differenziazione nell'offerta e dalla importanza ancora rivestita dai distretti industriali.

Si dovranno affrontare spese per la formazione del personale amministrativo, per l'adattamento dei sistemi contabili, di fatturazione ed informativi, per l'adeguamento della gestione della tesoreria e per tutta l'attività di informazione della clientela.

Nel periodo transitorio le imprese dovranno praticare prezzi espressi sia in lire che in Euro. Lo scontrino ad es. dovrà essere emesso in duplice valuta.

Tutti i sistemi automatici di distribuzione dovranno essere predisposti per poter utilizzare l'Euro.

Diventa fondamentale saper programmare e pianificare l'attività nel lungo periodo, in quanto non ci saranno più i vantaggi nel breve di una possibile svalutazione monetaria, come avvenuto recentemente.

Le PMI italiane dovranno rivedere la loro struttura finanziaria, attualmente troppo debole e sbilanciata sul versante dell'indebitamento.

Si avrà una perdita di flessibilità nella politica economica dei singoli Paesi, soprattutto in periodi di recessione (non sarà più possibile adottare una propria politica monetaria, né una politica dei cambi, né una politica fiscale)

Aumenteranno i processi di acquisizione e fusione tra imprese.

Le imprese necessiteranno di tutta una serie di servizi che attualmente nel nostro paese non ci sono: aiuti all'esportazione, assicurazioni efficaci, linee di credito, incentivi alla ricerca, ecc.

Esercizi di Parte speciale

L'insostenibilità del Debito pubblico come fondamento teorico del processo di consolidamento delle finanze pubbliche promosso dal Trattato di Maastricht: analisi e discussione.

Dopo aver definito il concetto di Tasso di Cambio, analizzarne graficamente la relazione con il mercato monetario nel breve periodo e nell'ipotesi di costanza del tasso di cambio atteso.

Le nozioni di Reddito Lordo e Prodotto interno Lordo.

Elementi costitutivi della Bilancia dei Pagamenti.

Efficienza ed efficacia del sistema di impresa.

Dopo aver chiarito la distinzione tra deficit e debito pubblico, Definire le modalità di finanziamento di un aumento della spesa pubblica ed i suoi effetti sul sistema economico.

Il Debito pubblico dal punto di vista di Keynes, Barro e Ricardo.

Descrivere quali sono le differenze tra Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato, Reddito nazionale lordo, e Reddito nazionale lordo disponibile nel caso di un'economia aperta.

Spiegare sinteticamente in cosa è consistito il processo di convergenza economica imposto dal Trattato di Maastricht.

Dopo aver chiarito la differenza fra deficit e debito pubblico, discutete sugli effetti di una “pressione fiscale eccessiva”.

LA POLITICA SOCIALE NELL'UNIONE EUROPEA

L'inserto sulla politica sociale europea è tratto da un dossier realizzato dal "Centro d'informazione e documentazione sull'Europa sociale" (Cides) di Bruxelles, per il tramite della redazione di Euronote . Dal 1991 il Cides fornisce, alle confederazioni sindacali e alle associazioni che operano nel campo sociale, un'informazione rapida e selezionata sulle politiche europee attraverso servizi differenziati: dossier documentari; dossier su richiesta; un bollettino mensile ("Europost"); bibliografia e documentazione; indicatori economici e sociali. **INFORMAZIONI:** Cides, 68 Avenue d'Auderghem - boîte 24 - 1040 Bruxelles, tel. +32 2 7336670, fax 7338987, E-mail: info.cides@netropolis.be

Molti anni sono stati necessari per l'avvio di un'autentica politica sociale europea. Da sempre competenza degli Stati membri, la decisione di intervenire a livello europeo per il miglioramento della parità di opportunità, della tutela sociale minima, delle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini e della promozione dell'occupazione è stato oggetto di non poche tensioni tra gli attori istituzionali europei.

Se ne discusse già in occasione delle trattative per la fondazione della Comunità economica europea, a Roma nel **1957**, in seguito alle quali la politica sociale europea fu intesa come politica "di complemento": le maggiori preoccupazioni in quel frangente erano di ordine economico e le disposizioni a livello sociale dovevano non alterare le condizioni di concorrenza all'interno del mercato comune. Il **Trattato di Roma** fissò solamente alcune disposizioni minime d'igiene e sicurezza del lavoro e di parità di trattamento fra uomini e donne. Le istituzioni europee ottennero poteri limitati, giacché nessuno degli Stati membri era disposto a cedere la propria competenza in un settore così delicato e costoso.

Così, nel corso dei primi anni di vita della Ce non si può dire che la politica sociale abbia rivestito un interesse prioritario per i sei Stati fondatori, tranne che in un settore molto circoscritto in cui si è praticata una vera attività sociale a livello comunitario: il coordinamento della previdenza a favore dei lavoratori migranti che esercitavano il diritto, sancito dal trattato, della libertà di circolazione.

Poi, con il passare degli anni questa situazione si andò lentamente sbloccando.

L'evoluzione cominciò all'inizio degli anni '70, quando la Commissione, dopo il **vertice di Parigi (1972)** dei capi di Stato e di governo, propose l'attuazione del **primo piano d'azione sociale**¹, comprendente iniziative nei settori della legislazione del lavoro, della parità di condizioni, dell'igiene e sicurezza del lavoro e del potenziamento del Fondo sociale europeo.²

Negli anni '80 la "dimensione sociale" in Europa andò acquistando un'importanza crescente e, per evitare che le disposizioni comunitarie fossero pretesto per un allentamento di alcune normative nazionali, con l'adozione dell'**Atto unico** nel **1987** si modificarono, dopo trent'anni, alcuni elementi del trattato. Fu introdotto il principio secondo il quale l'unificazione doveva farsi al più alto livello di tutela della salute dei lavoratori e, nel caso in cui una norma comunitaria avesse portato ad un indebolimento delle garanzie nazionali in materia, lo Stato membro era dispensato dalla sua applicazione. Fu data nuova sostanza al funzionamento dei Fondi strutturali³ e avviato un dialogo fra le parti sociali che fosse in grado di contribuire alla regolazione sociale nella Comunità per le materie di pertinenza per la parti sociali.

Al varo del programma per la realizzazione del mercato unico, seguì, a breve distanza, un'intesa sull'esigenza di potenziare la qualità della legislazione sociale. Nell'ottobre del **1989**, undici⁵ capi di Stato e di governo europei vararono la "**Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori**", che rappresenta una dichiarazione politica di intenti (*vedi scheda*).

Nel **1992**, gli 11 governi che avevano approvato la Carta sociale decisero di annettere al Trattato di Maastricht un "**Protocollo sociale**" al fine di consolidare nel Trattato le iniziative di politica sociale (*vedi scheda*).

sviluppi e consolidamento della politica sociale

Nell'aprile **1995** la Commissione presentò il **terzo programma d'azione** a breve termine (1995-1997). Esso ruotava attorno a tre principi fondamentali: la politica sociale costituisce il perno dell'integrazione europea; la portata dell'evoluzione socioeconomica in corso postula una visione europea dinamica e flessibile; la politica sociale ed economica richiede un'armonizzazione più spinta.

I punti chiave del programma erano: utilizzare più efficacemente il Fondo sociale europeo per promuovere l'occupazione; promuovere la formazione generale e professionale; agevolare la libertà di circolazione all'interno dell'Unione (per esempio procedendo a una revisione delle direttive sul riconoscimento dei diplomi o sul trasferimento dei diritti a pensione); creare una griglia di prescrizioni minime in tutti i campi della politica sociale; favorire, con opportune normative, la compatibilità tra lavoro e famiglia e il lavoro a tempo parziale; dare attuazione al principio della parità di opportunità in tutti i settori della politica sociale; aiutare le persone povere, disabili e anziane; varare azioni comuni per combattere il razzismo e la xenofobia nella società; approfondire il dialogo sociale; intensificare la cooperazione con le organizzazioni non governative; analizzare le ripercussioni sociali della nascente società dell'informazione.

Nel **1996**, la necessità di rispondere più adeguatamente alle aspettative del cittadino spinse ad inserire nel trattato una serie di **diritti sociali di base**, con una validità giuridica per tutti i cittadini europei, e non solo per i lavoratori, come previsto dalla Carta sociale del 1989.

A partire dal marzo 1996 sino al giugno del **1997** una **Conferenza intergovernativa** (Cig) ha valutato l'efficacia e l'adeguatezza del Trattato di Maastricht e lo ha aggiornato con il Trattato di Amsterdam.

Una delle maggiori sfide di fronte alla quale si è vista confrontata l'Ue nel corso dei lavori della Cig è stato l'impatto della globalizzazione economica sull'occupazione, la competitività e la creazione di posti di lavoro.

Il nuovo Trattato e il problema occupazionale

Con il **Trattato di Amsterdam (giugno 1997)** i Quindici si sono impegnati a rafforzare l'azione sociale dell'Unione individuando nell'occupazione un impegno prioritario.

Se è vero che la competenza in tale materia deve restare essenzialmente al livello del singolo Stato membro, è anche vero che il problema dell'occupazione sarà anche affrontato a livello europeo, a sostegno dell'azione intrapresa a livello nazionale.

Il nuovo trattato stabilisce un processo di coordinamento per le politiche dell'occupazione a livello comunitario, comportante l'adozione di orientamenti per l'occupazione e valutazioni annuali delle misure nazionali in un intento di coerenza. Tutto ciò si traduce con il miglioramento del funzionamento del mercato del lavoro, la creazione di nuove forme di organizzazione del lavoro, l'incoraggiamento della mobilità dei lavoratori, così come la modernizzazione e l'adattamento dei sistemi di protezione sociale.

Le nuove competenze delle Comunità in termini di lotta contro le esclusioni (art.13), così come la promozione della parità tra uomini e donne sul mercato del lavoro, costituiscono le principali novità del Trattato di Amsterdam rispetto a quello di Maastricht nell'ambito della politica sociale. Anche l'esplicito riferimento nel Trattato di Amsterdam ai diritti sociali fondamentali (art. 6) costituisce un importante apporto agli obiettivi di politica sociale previsti.

L'orientamento verso sistemi sociali coerenti si traduce spesso concretamente attraverso la costituzione di un insieme di standard sociali minimi per rimediare ai problemi, comuni a tutti gli Stati, quali la disoccupazione, l'invecchiamento della popolazione o, ancora, l'esclusione degli immigrati. Si tratta di una serie di direttive che gli Stati membri devono convertire in leggi e che producono notevoli miglioramenti nelle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini europei.

Il 1997 è stato caratterizzato da notevoli progressi politici in seguito alle attese manifestate in Europa in materia di occupazione. Un nuovo capitolo del Trattato di Amsterdam ha fatto dell'occupazione una questione di interesse comune.

Con il vertice straordinario di Lussemburgo, svoltosi il 20 e 21 novembre 1997, per la prima volta il Consiglio europeo è stato dedicato esclusivamente al problema dell'occupazione. Ha preso avvio una strategia europea coordinata a favore dell'occupazione, che poggia su tre elementi: una serie di linee direttrici per la creazione

di posti di lavoro, un metodo ispirato a quello utilizzato per la convergenza economica e un rafforzamento della cooperazione con le parti sociali europee.

DALLE INTENZIONI ALLE AZIONI CONCRETE

Per il **1998** il compito dell'Unione europea consiste nel **mettere in pratica le disposizioni del Trattato di Amsterdam** (riduzione della disoccupazione, miglioramento dei livelli occupazionali, sviluppo delle risorse umane, modernizzazione dell'ambiente di lavoro, parità di opportunità, sviluppo dell'imprenditorialità, dell'occupabilità e dell'adattabilità).

Spetta, poi, ai singoli Stati membri attuare, nei loro piani di azione nazionali (presentati al Consiglio europeo di Cardiff del 15 giugno scorso), tali principi. Essi costituiscono una base utile per la diffusione delle buone pratiche.

La Commissione ha presentato alcune "**linee direttrici per la politica degli Stati membri**", che si articolano intorno a quattro obiettivi principali: promozione dell'occupabilità (prevenire la disoccupazione di lunga durata, migliorare l'occupabilità dei disoccupati); creazione di una nuova cultura imprenditoriale (facilitare l'avviamento e la gestione delle imprese); miglioramento dell'adattabilità (consentire la flessibilità alle imprese e ai lavoratori); realizzazione della parità uomo/donna nel mercato del lavoro (migliorare il tasso d'occupazione delle donne e ridurre il disequilibrio nella rappresentanza delle donne o degli uomini in taluni settori d'attività e in talune professioni).

Nell'ambito del **Consiglio europeo di Cardiff (15-16 giugno 1998)** i capi di Stato e di governo dei Quindici hanno esaminato i piani nazionali per l'occupazione che gli Stati hanno sottoposto al Consiglio sulla base delle strategie per l'occupazione decise nel quadro del Consiglio europeo di Lussemburgo. Questa analisi ha mostrato che i singoli Stati stanno facendo degli sforzi considerabili per rafforzare la capacità di inserimento professionale della popolazione attiva, in particolare dei giovani, delle donne e dei disoccupati di lunga durata, attraverso la promozione dello sviluppo delle capacità e della formazione continua, il miglioramento delle condizioni di attività per le Pmi e dei lavoratori indipendenti e l'adozione di misure per promuovere il lavoro piuttosto che l'assistenza.

Alla base del successo di questa strategia i Quindici hanno riconosciuto l'importanza del dialogo sociale, che deve essere solido, aperto e ancorato alla riforma economica. A tal fine, si sono felicitati dell'intenzione della presidenza austriaca di organizzare, a novembre a Vienna, un seminario rivolto alle parti sociali con lo scopo di migliorarne ulteriormente il dialogo.

In questi **ultimi mesi** la Commissione ha, inoltre, adottato **una serie di iniziative** rilevanti, quali il Piano d'azione per la libera circolazione dei lavoratori, il Libro verde sull'organizzazione del lavoro, una comunicazione sul lavoro sommerso, una sulla dimensione sociale e il mercato del lavoro in relazione alla società dell'informazione,

una comunicazione sulla sicurezza, l'igiene e la salute sul luogo di lavoro, una sulla modernizzazione e miglioramento della protezione sociale nell'Ue, un piano d'azione contro il razzismo, un Libro bianco su settori e attività esclusi dalla direttiva sull'orario di lavoro, proposte di riforma del Fse, una comunicazione sullo sviluppo della politica di sanità pubblica.

Nell'ambito dei lavori dei 15 ministri per il Lavoro e gli Affari sociali è stata riconosciuta all'unanimità la necessità di garantire una più facile transizione dalla scuola al mondo del lavoro. Il livello dell'insegnamento deve essere migliorato per rispondere meglio ai cambiamenti del mondo del lavoro e alle nuove sfide tecnologiche. È necessario prestare un'attenzione particolare verso coloro che non riescono negli studi e che si trovano nel mercato del lavoro privi di qualifiche. La formazione continua è considerata elemento primordiale per assicurare che gli individui si adattino ai cambiamenti del mercato del lavoro. Sono necessarie, inoltre, misure che incoraggino le Pmi a creare nuovi posti di lavoro.

la Carta sociale

Nulla di particolarmente nuovo, ma sicuramente un testo con il quale gli Stati membri si impegnavano solennemente per la promozione dei diritti fondamentali anche se questi non erano automaticamente rivendicabili per vie legali. Avevano, tuttavia, valore di linea direttrice per tutti gli Stati membri (tranne, allora, il Regno Unito).

La carta sociale comprende una serie di principi basilari: il diritto dei lavoratori a lavorare nello Stato membro di propria scelta; il diritto a una retribuzione equa, al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, alla protezione sociale secondo le modalità specifiche di ciascun Paese, alla libertà di associazione e alla contrattazione collettiva; il diritto alla formazione professionale, alla parità di trattamento tra uomini e donne, all'informazione, alla consultazione, alla partecipazione dei lavoratori; il diritto alla protezione sanitaria e alla sicurezza nell'ambiente di lavoro, alla protezione dell'infanzia e degli adolescenti; il diritto delle persone anziane a un tenore di vita dignitoso; il sostegno all'inserimento sociale e professionale delle persone disabili.

Sulla base di questi contenuti la Commissione approvò il secondo programma di azione sociale, con il quale si proponeva di dare attuazione agli obiettivi definiti dalla Carta e presentò al Consiglio dei ministri iniziative finalizzate a rispondere a fenomeni sociali rilevanti, come il cambiamento demografico o l'esclusione dal mercato del lavoro.

1 I programmi di azione prevedono misure concrete in un determinato settore

2 Il Fondo Sociale Europeo (FSE) è il più importante strumento della politica sociale europea. Fu introdotto per far fronte ai costi sociali provocati dall'instaurazione del Mercato comune e della concorrenza economica. Circa l'80% dei fondi del FSE sono utilizzati per combattere la disoccupazione di lunga durata e l'esclusione dal mercato del lavoro, fornire ai giovani le qualifiche necessarie e l'opportunità di trovare lavoro, promuovere la parità di opportunità ed aiutare i lavoratori nel processo di adeguamento alle trasformazioni industriali.

3 Al FSE e al FEOGA fu aggiunto un Fondo di coesione.

4 Secondo il trattato sull'Unione europea, prima di presentare una proposta al Consiglio, la Commissione è tenuta a condurre consultazioni degli imprenditori e dei lavoratori, raccogliendo pareri e raccomandazioni delle due parti, le quali possono anche decidere di avviare una trattativa fra di loro per la stipulazione di un accordo sulla materia della proposta originaria e che è in tal caso recepito, a loro richiesta, e su proposta della Commissione, sotto forma di direttiva del Consiglio.

5 Tutti i governi degli Stati membri allora costituenti la Comunità, tranne la Gran Bretagna

6 La CIG è il meccanismo formale per la revisione dei trattati, vale a dire dei testi costituzionali dell'Unione europea, comportante negoziati fra i governi degli Stati membri dell'Unione.

7 La vittoria laburista alle elezioni del maggio '97 aveva condotto il nuovo governo ad aderire al Protocollo sociale.

8 Nel trattato di Amsterdam è stato introdotto un capitolo "Occupazione" (cap.8). A causa dell'urgenza del problema, il Consiglio di Lussemburgo del novembre 1997, ne ha deciso l'entrata in vigore prima ancora della ratifica del trattato.

IL PROTOCOLLO SOCIALE

I rappresentanti degli Stati membri che nel 1989 avevano approvato la Carta sociale, nel 1992 si accordarono per l'introduzione dei principi della Carta per mezzo di un "capitolo sociale" da inserire nel trattato dell'Unione sottoscritto a Maastricht. Gli 11 avrebbero voluto anche introdurre il principio del voto di maggioranza qualificata nelle deliberazioni del Consiglio riguardanti atti legislativi sul miglioramento dell'ambiente lavorativo, la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, la parità di condizioni fra uomini e donne ed il diritto all'informazione e alla consultazione. Il governo britannico, tuttavia, rifiutò di approvare il "capitolo sociale" e dunque questo fu annesso in forma di protocollo al testo del trattato, nell'intesa che non si sarebbe applicato alla Gran Bretagna. Tale protocollo autorizza gli 11 Stati a fare ricorso alle istituzioni, alle procedure e ai meccanismi del trattato, allo scopo di attuare una più ampia politica sociale comunitaria.

Il protocollo prevede il ricorso alla maggioranza qualificata per l'approvazione di provvedimenti in settori come le condizioni di lavoro, la consultazione dei lavoratori, l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro.

l'importanza del dialogo sociale Il dialogo sociale costituisce un'importante componente della "dimensione sociale" europea. Il tentativo di far sedere le parti sociali, cioè la Confederazione europea dei sindacati (Ces), l'Unione delle confederazioni dell'industria europea (Unice) e il Centro europeo delle imprese a partecipazione statale (Ceep), intorno ad un tavolo per condurre trattative a respiro europeo volte a raggiungere posizioni comuni, assume un ruolo importante per la regolazione sociale nell'Unione europea.

Il termine "dialogo sociale" è stato introdotto dall'Atto unico europeo (articolo 118 B del trattato Ce) e ulteriormente definito dall'articolo 3 del protocollo sociale di Maastricht. È una sorta di "partnership sociale" a livello europeo ma spesso sconosciuta in tale forma all'interno di molti Stati membri.

Nel trattato di Amsterdam (art. 139) la consultazione dei partner sociali ha acquisito un carattere obbligatorio: sino al Protocollo il ruolo dell'Unione si limitava a «sforzarsi di sviluppare il dialogo tra partner sociali».

Si è così creata una duplice via legale per l'adozione della legislazione sociale europea e costituito un doppio fondamento giuridico per interventi in campo sociale.

Il primo atto comunitario originato da questa procedura, anche se non è stato concluso un vero e proprio negoziato, è stato la direttiva sull'istituzione dei consigli d'impresa europei (1994); successivamente, sul tema dei congedi parentali (1996) e sul lavoro a tempo parziale (1997), sono stati raggiunti due accordi tra Ces, Unice e Ceep trasformati in direttive. È in corso il negoziato, iniziato il 23 marzo di quest'anno, sul lavoro a tempo determinato ed è stato interrotto, per volontà dell'Unice, quello sulla consultazione ed informazione dei lavoratori nelle imprese (per le quali gli imprenditori sostengono la competenza nazionale).

A livello settoriale le consultazioni hanno continuato a contribuire allo sviluppo delle politiche europee. In alcune occasioni il dialogo è stato approfondito e ha portato all'adozione di impegni congiunti e in un caso, quello del settore agricolo, ad un accordo-quadro (sul lavoro salariato in agricoltura del 1997), anche se numerosi settori importanti non vengono sempre rappresentati in modo congiunto a livello europeo.

Secondo una comunicazione del maggio 1998 della Commissione europea, il dialogo sociale a livello Ue deve essere adattato e promosso in funzione delle principali sfide politiche di fronte alle quali essa si trova, in particolar modo nell'ambito dell'occupazione. Questa comunicazione propone un certo numero di azioni chiave in settori come l'informazione, la consultazione, il partenariato per l'occupazione e la negoziazione: azioni concepite per raggiungere una cooperazione e un'apertura più larghe tra le parti sociali e per sollecitare la prosecuzione dello sviluppo delle relazioni contrattuali sia a livello interprofessionale che a livello settoriale. Essa dunque rafforza il dialogo sociale a livello europeo, accresce la sua capacità di adattamento e stabilisce un legame più stretto tra i lavori delle parti sociali e l'elaborazione e l'attuazione delle politiche dell'Unione europea, in particolare in materia di occupazione. La comunicazione sottolinea che è essenziale per le parti sociali a livello interprofessionale e settoriale trovare le migliori soluzioni per preservare il carattere dinamico del loro dialogo in modo da proseguire verso una cooperazione e un'apertura più larghe.

Il rafforzamento dell'integrazione europea e la considerazione dei nuovi ambiti nel quadro comunitario, specialmente in materia di occupazione, hanno esteso il campo di azione delle parti sociali. È oggi necessario cercare di fare il miglior uso delle risorse disponibili in modo da dare alle parti sociali la possibilità di svolgere pienamente il

proprio ruolo per contribuire a rafforzare la legittimità e l'efficacia dell'attività a livello europeo.

Il dialogo sociale sta producendo realizzazioni importanti e, con esso, sta maturando il dialogo civile con interlocutori sociali che non appartengono all'ambiente sindacale.

LA POLITICA SOCIALE NEL TRATTATO

Il Trattato di Amsterdam ha apportato due innovazioni essenziali. Da un lato pone un termine alla eccezione britannica in materia sociale, dall'altro sottopone un certo numero di materie a una decisione congiunta del Parlamento e del Consiglio europei. Il Consiglio **decide a maggioranza qualificata** sulle seguenti materie: salute e sicurezza dei lavoratori; condizioni di lavoro; informazione e consultazione dei lavoratori; pari opportunità tra uomini e donne in materia professionale; integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro; miglioramento delle conoscenze, scambi di informazione e promozione di approcci innovativi in materia di lotta contro l'esclusione sociale. Su altre materie, invece, il Consiglio **decide all'unanimità**, e precisamente su: sicurezza sociale dei lavoratori; tutela dei lavoratori in caso di licenziamento; rappresentanza e difesa collettiva dei lavoratori e dei datori di lavoro; condizioni di occupazione dei migranti da Paesi terzi alla Comunità in soggiorno regolare; contributi finanziari che mirano alla promozione dell'occupazione e alla creazione di posti di lavoro (al di fuori del Fondo sociale); lotta contro discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le credenze, un handicap, l'età o l'orientamento sessuale. Ci sono poi materie escluse, su lle quali i partner sociali possono chiedere al Consiglio di dare forza legale ai loro eventuali accordi contrattuali, e sono quelle dei salari e dei diritti di associazione, di sciopero e di serrata.

PROGRAMMA DI AZIONE SOCIALE 1998-2000 PER UN PROGRESSO NON SOLO ECONOMICO

Nonostante il processo di costituzione di una politica sociale comunitaria abbia raggiunto livelli relativamente solidi, l'Unione europea continua a dover affrontare problemi sociali significativi. Il nuovo programma di azione sociale 1998-2000, approvato dalla Commissione il 29 aprile scorso, si propone di dare una risposta ad una serie di quesiti ancora irrisolti.

Esso delinea la via da seguire per lo sviluppo futuro della politica sociale europea, partendo dalla convinzione che «il progresso economico e il progresso sociale si accompagnano l'un l'altro e lo scopo fondamentale del progresso economico è di migliorare il livello di vita delle persone, nel contesto di una strategia macroeconomica equilibrata».

Nell'Unione, il tasso di disoccupazione resta elevato, in particolar modo per le donne e i giovani, ed è altissimo il tasso dei disoccupati di lunga durata. La forza lavoro

disponibile è numerosa ma spesso esiste un crescente divario tra le competenze richieste dal mercato del lavoro e le effettive capacità offerte, che minaccia la competitività europea. L'occupabilità e la mobilità delle persone, inoltre, sono scarse.

La mondializzazione e la società dell'informazione producono un rapido cambiamento nel mondo del lavoro: è necessario accrescere l'adattabilità dei modelli di lavoro e cercare un equilibrio tra la ricerca della flessibilità e quella della sicurezza del posto di lavoro. Discriminazione, diseguaglianza, povertà, esclusione minacciano ancora il sistema sociale per cui è necessario adattare i sistemi di protezione sociale alle nuove esigenze evitando sprechi finanziari.

Raggiunta l'unione economica e monetaria nasce quindi l'esigenza di rafforzare i vincoli tra un mercato unico ben funzionante, una crescita sostenibile, la politica di coesione, la politica sociale e dell'occupazione. È necessario, cioè, integrare la stabilità macroeconomica con il sostegno del progresso sociale, affrontando anche il problema dell'invecchiamento della popolazione e del crescente squilibrio che si sta creando tra popolazione attiva e popolazione in pensione.

Alla politica sociale spetterà inoltre fare in modo che i cittadini dei Paesi candidati all'ingresso in Europa siano in grado di compiere in modo graduale la transizione verso l'economia di mercato (riesame delle politiche di occupazione, del corpus legislativo, del sistema di protezione sociale, ecc.).

OCCUPAZIONE E LIBERA CIRCOLAZIONE

Lo scopo principale è quello di fare della crescita e della stabilità macroeconomica un mezzo per rafforzare le riforme strutturali e aumentare il tasso di occupazione. La Commissione, dunque, nel rispetto della strategia per l'occupazione e dello scambio delle migliori pratiche, continuerà a promuovere forme innovative di creazione di nuovi posti di lavoro attraverso provvedimenti locali di sviluppo (patti territoriali e economia sociale) e lo sviluppo di una cultura imprenditoriale; incentiverà gli investimenti nello sviluppo delle risorse umane; solleciterà le parti sociali perché concludano presto accordi sulla formazione, l'esperienza lavorativa, tirocini, ecc.; garantirà la parità di opportunità e l'occupabilità delle persone con handicap.

Altro importante obiettivo della Commissione sarà quello di promuovere la libera circolazione dei lavoratori, coerentemente a quanto previsto dal piano d'azione sociale del 1997.

MONDO DEL LAVORO IN MUTAMENTO

Nell'economia mondiale, competitività ed efficienza delle imprese passano necessariamente attraverso un'attenta organizzazione del lavoro e una buona formazione dei lavoratori. Compito della Commissione sarà dunque quello di garantire una

modernizzazione dell'organizzazione del lavoro in modo da trovare un equilibrio con le nuove tecnologie e i mercati in mutamento.

Verrà inoltre promossa l'adattabilità per affrontare il nuovo mondo del lavoro: la Commissione presenterà a fine 1998 una comunicazione sull'organizzazione del lavoro e sull'adattabilità; consulterà le parti sociali su queste tematiche; ha presentato una comunicazione sull'adattamento e la promozione del dialogo sociale a livello comunitario (*vedi pag. IV*); presenterà proposte per tutelare i lavoratori attualmente esclusi dalla direttiva sull'orario di lavoro.

Occorrerà anticipare i mutamenti industriali: la Commissione dovrà sostenere il processo di ristrutturazione che le imprese stanno attraversando promuovendo discussioni tra le parti sociali e fornendo un sostegno attraverso il Fondo sociale europeo; continuerà ad incoraggiare un livello adeguato di informazione e consultazione dei lavoratori sulle decisioni che li riguardano; presenterà nel 1999 una relazione sul funzionamento della direttiva sul comitato aziendale europeo.

Altri importanti obiettivi saranno quello di cogliere le opportunità della società dell'informazione per migliorare il modo in cui gli europei vivono e lavorano e per creare nuovi posti di lavoro, e quello di creare luoghi di lavoro più sicuri e sani. La Commissione, dunque, presenterà proposte per aggiornare e completare gli strumenti legislativi esistenti e per diffondere informazioni sulle migliori pratiche da seguire.

LA SOCIETA' DELL'INCLUSIONE

È importante il ruolo delle politiche pubbliche nella realizzazione di una società fondata sulla solidarietà, sull'uguaglianza e su un elevato livello di qualità della vita e di salute. Esse possono incrementare l'occupazione, promuovere la redistribuzione del reddito, alleviare la povertà e lottare contro la discriminazione e la disuguaglianza.

Occorrerà innanzitutto modernizzare e migliorare la protezione sociale perché sia in grado di fronteggiare meglio i bisogni esistenti e di rispondere alle nuove esigenze, come la creazione di maggior occupazione e l'adattamento dei sistemi alle conseguenze dell'invecchiamento demografico.

Promuovere l'inclusione sociale costituisce un altro obiettivo fondamentale da perseguire nell'ambito della futura politica sociale: la nuova strategia per l'occupazione contribuirà in questo senso con una riforma del sistema di protezione sociale per migliorare l'occupabilità delle persone. Secondo il Trattato di Amsterdam, l'Unione deve lottare contro l'esclusione attraverso incentivi e azioni volte alla creazione di una società più inclusiva che dovranno coinvolgere tutti i soggetti pertinenti, soprattutto a livello locale.

Le organizzazioni dell'economia sociale assumono in questo ambito un ruolo vitale. La Commissione ha sostenuto lo sviluppo della "Piattaforma delle organizzazioni non governative sociali europee" ed ha organizzato il "Forum europeo di politica sociale"

(vedi pag. seguente) per mettere a fuoco il dialogo civile e sociale e stimolare una maggiore partecipazione di tutte le parti interessate.

La Commissione si è inoltre impegnata ad intervenire sull'inclusione sociale, il reddito minimo, l'integrazione degli esclusi dal mercato del lavoro, delle persone più anziane, dei rifugiati, così come un altro obiettivo fondamentale è quello di realizzare l'uguaglianza e lottare contro la discriminazione: cioè pari opportunità per donne, uomini, persone con handicap, azioni contro le molestie sessuali sul lavoro, lotta alla discriminazione razziale, prosecuzione del dibattito sui diritti fondamentali. Ed ancora, soddisfare le aspettative dei cittadini per una maggiore tutela della salute e una migliore assistenza sanitaria, nonché prepararsi per l'invecchiamento della popolazione: questo attraverso azioni mirate sulla prevenzione che affrontino le minacce emergenti alla salute (Aids, cancro, tossicodipendenze ecc.) e migliorino l'efficacia economica e la qualità dei sistemi sanitari.

POLITICA SOCIALE E ALLARGAMENTO DELL'UE

La politica sociale avrà anche dei risvolti esterni che assumeranno importanza sempre crescente. Essa, cioè, avrà un ruolo importante nel prossimo futuro per aiutare i Paesi candidati all'ingresso nell'Ue ad adattare le condizioni di vita e di lavoro dei loro cittadini al livello di quelle attuali dei cittadini comunitari. Dovrà essere garantito il coinvolgimento graduale dei Paesi che stanno per entrare nell'Ue a programmi ed attività di politica sociale, nonché promossi il dialogo civile e il dialogo sociale quali pilastri essenziali del modello sociale europeo.

strumenti concreti

Per il perseguimento di questi obiettivi esistono alcuni strumenti programmatici a cui l'Ue può fare riferimento:

- sostegno finanziario ed incentivi: i Fondi strutturali e il Fondo sociale europeo in particolare sono lo strumento più importante di cui dispone l'Unione europea in materia di promozione dell'occupazione e di sviluppo delle risorse umane e di progresso sociale più in generale. In particolare il Fse dovrà occuparsi, secondo l'ultima proposta di riforma, del sostegno all'adattamento e alla modernizzazione di politiche e sistemi di istruzione, formazione ed occupazione;
- normativa: nel corso del passato trentennio la legislazione sociale comunitaria ha regolamentato un'ampia gamma di aspetti, come la libera circolazione della manodopera, la parità di trattamento fra uomini e donne, la normativa d'igiene e sicurezza sul lavoro, l'informazione e la consultazione dei dipendenti, le scadenze e le condizioni dei contratti di lavoro. Nel prossimo futuro si cercherà di incentivare standard sociali e lavorativi equi e decenti in determinati settori con nuove norme o con l'aggiornamento di norme preesistenti;

- partenariato e sviluppi programmatici: elemento fondamentale del sistema sociale europeo sono il dialogo politico, sociale e civile per costruire la cooperazione e realizzare obiettivi comuni. Negli ultimi anni si sono compiuti progressi significativi nello sviluppo di questo approccio collaborativo, che continueranno in futuro. Il Forum sulla politica sociale europea 1998 è stata una buona opportunità per far progredire il dibattito sul futuro della politica sociale.

un forum sul futuro della politica sociale europea

Il futuro della politica sociale dell'Unione è stato al centro del dibattito svoltosi dal 24 al 26 giugno scorsi nell'ambito del secondo "Forum sulla politica sociale" organizzato dalla Commissione europea. Oltre 1500 partecipanti, in rappresentanza delle istituzioni europee, delle Ong, delle parti sociali e delle autorità nazionali degli Stati membri, hanno discusso della "nuova era" dell'integrazione europea in tre sessioni parallele, con l'obiettivo di rafforzare la dimensione sociale all'interno del futuro sviluppo dell'Unione. Dopo Amsterdam e il vertice di Lussemburgo, si è così messo in moto un nuovo processo di cambiamenti profondi e duraturi che avranno incidenza su tutti gli aspetti della vita dei cittadini europei.

IL MONDO DEL LAVORO DI DOMANI

Nell'ambito di questa sessione i rappresentanti delle Ong, dei datori di lavoro, dei lavoratori e della Commissione hanno voluto promuovere l'inizio di un nuovo dibattito sul futuro del mondo del lavoro, presentando concretamente il ruolo che in questo ambito ciascuno degli attori eserciterà.

L'Europa presto conoscerà l'integrazione di un'unione economica e monetaria con una moneta unica, gli Stati membri procedono sulla via della convergenza delle politiche nazionali sull'occupazione e l'Ue si estenderà verso nuovi Paesi, con un ruolo di primo piano sulla scena mondiale: rappresenta più del 20% della produzione mondiale con solo il 6% della popolazione totale.

Nonostante ciò, non mancano i problemi sociali e quelli legati al mercato del lavoro, rispetto ai quali l'Ue ha grandi responsabilità.

Tra il 1975 e il 1996, la popolazione attiva (15-64 anni) è passata, nei 15 Stati membri, da 207 a 246 milioni e il numero di coloro che non lavorano (inattivi più disoccupati) da 133 a 150 milioni circa. La disoccupazione resta elevata, con circa 18 milioni di senza lavoro, e le previsioni future non sono molto positive. La società europea invecchia, e nel corso dei prossimi 10 anni la popolazione al di sotto dei 20 anni di età conterà 10 milioni di persone in meno. Così pure la popolazione economicamente attiva dovrebbe diminuire di 13 milioni (6,5%).

I Paesi europei, dunque, si trovano di fronte a nuove prospettive in termini di aumento dei costi della protezione sociale, delle cure sanitarie e dei servizi sociali personali.

Cresce il lavoro a tempo parziale, sia tra gli uomini sia tra le donne, non solo come scelta ma spesso come unica possibilità d'impiego.

Nonostante tra il 1980 e il 1990 ci sia stato un notevole aumento dell'occupazione femminile, un numero ancora elevato di donne ha accesso solamente a lavori precari e mal retribuiti. Le persone con handicap non sono assistite adeguatamente. Per i giovani diventa sempre più difficile l'accesso al mondo del lavoro. Nonostante sia stata rilevata una crescita economica costante nel corso della seconda metà del secolo, il tasso di povertà negli Stati membri è aumentato. Le disuguaglianze crescono così come cresce il tasso di mortalità in alcune regioni.

La risposta a questi problemi dipende dall'azione dell'Europa, dalle sue istituzioni, dai governi, dagli attori regionali e locali, dalle parti sociali, dalla società civile e da tutti gli individui. L'Europa "monetaria" deve essere accompagnata da un'Europa "sociale", e questo può avvenire solo attraverso il partenariato, elemento indispensabile per l'adattamento sociale ed economico alle nuove condizioni del mercato.

Il Trattato di Amsterdam prima, il vertice sull'occupazione di Lussemburgo poi, hanno impegnato l'Ue e gli Stati membri in favore di un livello più elevato di occupazione e verso un rinnovamento della strategia europea dell'occupazione.

Dunque, affrontare il tema del numero insufficiente dei posti di lavoro è la sfida principale per istituzioni e parti sociali nei prossimi anni. Puntare sull'occupabilità e migliorare la capacità di inserimento professionale, incoraggiare lo spirito imprenditoriale e la capacità di adattamento di lavoratori e imprenditori agli sviluppi del mercato del lavoro, promuovere le pari opportunità sono elementi cruciali della nuova strategia per la crescita dell'occupazione. Nello stesso tempo va garantita ai cittadini una vita dignitosa e offerte loro maggiori rappresentanza e capacità partecipativa.

Modernizzare l'organizzazione del lavoro, redistribuire salari e ore di lavoro, ridurre i costi amministrativi del sistema sociale senza dover rinunciare all'assistenza, rimuovere ostacoli legislativi alla creazione di occupazione, ridurre il carico fiscale dei più sfavoriti, promuovere nuove forme lavorative nel terziario (risorse rinnovabili, ambiente, servizi pubblici sociali), lottare contro l'economia sommersa, investire maggiormente nelle Pmi: sono tutti obiettivi che giocheranno un ruolo decisivo nel futuro del mondo del lavoro.

modernizzare e migliorare la protezione sociale

I sistemi di protezione sociale degli Stati membri rappresentano ormai più del 28% del Pil complessivo dell'Ue, benché questa percentuale vari tra gli Stati membri (dal 16% della Grecia al 35% della Finlandia) in funzione dei livelli di prestazione e degli equilibri tra finanziamento pubblico e privato.

La maggior parte di questi sistemi persegue obiettivi e si affida a strumenti di finanziamento e funzionamento risalenti ad alcune decine di anni fa. Benché i bisogni cui rispondono siano largamente gli stessi, il contesto economico e sociale in cui si trovano oggi a operare si è evoluto e continuerà a trasformarsi. Se si vuole che essi

conservino la loro efficacia e continuino a rispondere ad esigenze che si evolvono, è necessario modernizzarli. È necessario, cioè, agire su tutti i livelli, locale, nazionale ed europeo, per adattare i sistemi di protezione sociale ai cambiamenti del mercato del lavoro, ai processi demografici e alle evoluzioni sociali in modo da fornire risposte adeguate.

Partendo da un nuovo punto di vista, le parti sociali hanno affrontato la questione dell'avvenire della protezione sociale come una questione politica, rivendicando un maggiore coinvolgimento degli utenti nel funzionamento stesso del sistema sociale. È forte l'idea di una partecipazione diretta dei cittadini e dei loro rappresentanti al sistema per il raggiungimento del benessere collettivo e, a questo proposito, si raccomanda un nuovo equilibrio tra responsabilità individuali e responsabilità collettive. Una delle priorità di un buon sistema di protezione sociale deve essere la prevenzione dei meccanismi di esclusione. Se non esistessero azioni di intervento sociale, quasi il 40% delle famiglie europee vivrebbe al disotto della soglia di povertà con un reddito inferiore alla media.

È necessario trovare il modo affinché le azioni sociali siano indirizzate alle popolazioni più esposte senza che il finanziamento delle stesse pesi troppo sull'occupazione. È stato proposto un calo degli oneri sociali ripartendoli con nuovi prelievi sul risparmio, sul capitale, o sull'energia. La regolamentazione delle associazioni private di assistenza sociale e una analisi dettagliata del costo delle carenze della protezione sociale, possono costituire un buon modo per ottimizzare gli interventi.

Sembra inoltre necessario che il sistema di protezione sociale debba adattarsi alla nuova natura del mercato del lavoro ricercando un equilibrio tra le politiche di flessibilità e quelle che ricercano una maggiore sicurezza sociale.

I cambiamenti demografici costituiscono un'altra sfida per il sistema di protezione sociale in Europa, dal momento che la popolazione europea continua ad invecchiare e il crescente numero di persone anziane crea nuovi bisogni e comporta ulteriori costi.

Così come l'evoluzione delle pari opportunità tra i sessi nella vita professionale comporta un adeguamento dell'azione sociale. Le donne lavoratrici sono sempre di più ed è sempre più necessario sviluppare condizioni di parità che comportano ulteriori costi (conciliazione tra vita professionale e familiare, cura dei bambini o di altre persone dipendenti dalla famiglia).

Cresce quindi la complessità delle questioni sociali ed è così necessario approfondire la partecipazione democratica per sviluppare la lotta contro l'esclusione e rafforzare le procedure di valutazione delle politiche pubbliche.

promuovere la partecipazione

Ma creare l'Europa dei cittadini non è sufficiente. Bisogna anche cercare di migliorare il processo di integrazione europea in termini di giustizia e libertà, due valori democratici essenziali, favorendo nuove forme di gestione, rafforzando il dialogo sociale così come il partenariato e il dialogo civile, sia a livello di elaborazione che a livello di attuazione della politica sociale europea.

È necessario un maggiore impegno per cercare un nuovo compromesso tra l'Europa economica e quella sociale. È arrivato il tempo di costruire l'Europa sul piano giuridico. Fare in modo che in Europa i diritti civili e sociali diventino indissociabili, indivisibili, interdipendenti con i diritti politici: in mancanza dei diritti sociali anche i diritti politici diventano elitari e non universali.

Purtroppo, però, i diritti civili e sociali non sono ancora adeguatamente riconosciuti dal Trattato. Di qui l'importanza dell'iniziativa promossa dalla Ces e dalle Ong di iniziare una campagna per una "carta dei diritti" come punto di riferimento per lavorare sulla indissociabilità di diritti civili e politici. È una iniziativa importante per rendere la cittadinanza degli europei più vicina ai cittadini e alle loro preoccupazioni.

Perché ciò accada in tempi rapidi ci sono già a disposizione alcuni strumenti, come ad esempio l'articolo 13 del Trattato di Amsterdam secondo il quale si può chiedere alla Commissione europea di costituire un programma per collocare la campagna della carta dei diritti all'interno dell'articolo stesso.

Cittadinanza europea, oltre riconoscimento dei diritti, significa anche partecipazione. In questo ambito assume un ruolo rilevante il partenariato, inteso non come fine ma come mezzo per governare. L'impegno in una battaglia politica e culturale è una sfida difficile da affrontare in cui sono necessari concreti scambi di esperienza tra tutti gli attori del settore sociale rendendo complementari dialogo sociale e dialogo civile.

