

Il ruolo della politica di bilancio nell'integrazione economica dell'Europa*

1. Il completamento del "mercato interno" e la problematica che ne è sorta

Nella valutazione delle prospettive del 1992 vi è una doppia logica: a) quella micro-economica, che concerne l'integrazione dei mercati; b) quella macro-economica, che concerne l'interdipendenza tra le politiche economiche nazionali.¹ Un'analogia visione ha ispirato il Rapporto Padoa-Schioppa: «le decisioni del 1985 riguardanti il funzionamento dei mercati aprono la via a rilevantissimi progressi nell'allocazione delle risorse economiche... Questo progresso, però, avrà profonde conseguenze per le due funzioni della politica economica che, in ogni sistema e anche in quello comunitario, integrano e completano la politica di allocazione delle risorse e interreagiscono con questa. Tali funzioni sono la stabilizzazione dell'economia e la redistribuzione del reddito».²

Infatti la completa apertura del mercato interno dell'attuale Comunità dei dodici paesi, oltre a dover realizzare i desiderati obiettivi di una più efficiente riallocazione delle risorse, avrà effetti distributivi molto ampi e causerà forti mutazioni — positive e negative — sul

* Ringrazio i proff. G. Dallera, A. Pedone, il dott. A. Fazio della Banca d'Italia e due referee della rivista per aver letto una precedente stesura e aver offerto preziosi suggerimenti formali e di sostanza.

¹ Cfr. J.P. LANDAU, "Table Ronde: quelles perspectives pour 1992?", *Revue Française d'Economie*, n. 1, 1988; e M. SARGINELLI, "L'integrazione finanziaria europea e la sfida del 1992: è l'approccio di mercato sufficiente?", in questa *Rivista*, dicembre, 1988.

² T. PADOA-SCHIOPPA (Rapporto), *Efficienza, stabilità ed equità. Una strategia per l'evoluzione del sistema economico della Comunità Europea*, Bologna, 1987, pp. 12-13. Cfr. anche P. ROBSON, *The Economics of International Integration*, Allen-Unwin, 1987, pp. 92-101.

tessuto economico-sociale dei singoli paesi, rispetto a quelle già ottenute in conseguenza dell'integrazione commerciale prodotta dal Trattato di Roma del 1957.

Ma, oltre agli effetti redistributivi, la Comunità allargata vive una situazione nuova, sconosciuta all'Europa dei sei. Con gli anni '80 vi è stata una ripresa del cammino verso la liberalizzazione del movimento dei capitali. La prima fase concreta si è avuta nel febbraio 1987 con una Direttiva che ha liberalizzato i crediti commerciali a lungo termine, oltre ad altre forme di *deregulation* riguardanti i titoli non trattati in borsa e il collocamento sul mercato dei capitali di titoli di società CEE non residenti. Il completamento si è avuto con la Direttiva del 24.6.1988 che liberalizza ogni forma di trasferimento di capitale a breve, e che dovrà essere realizzata per il 1° luglio 1990 da tutti i paesi della Comunità (ma per Spagna e Irlanda successivamente e per Grecia e Portogallo nel 1992), e con una prossima Direttiva in materia di armonizzazione della tassazione su alcuni comparti dei mercati finanziari.³

Ma non è possibile conciliare una perfetta mobilità dei capitali con il regime attuale di stabilità dei tassi di cambio e di politiche monetarie praticamente autonome a livello nazionale.⁴

Gli effetti distributivi intracomunitari e la liberalizzazione del movimento dei capitali costituiscono due "vincoli" ai quali non può sottrarsi neppure il più ottimista dei fautori del "mercato interno" pienamente integrato. Così il Rapporto Padoa-Schioppa ha ritenuto che occorre «collocare l'evoluzione della Comunità su un sentiero di equilibrio» grazie a «una strategia sistematica, rivolta congiuntamente alle tre funzioni della politica economica: l'integrazione dei mercati, la stabilizzazione dell'economia e l'equa distribuzione dei benefici. Una tale strategia rappresenta un minimo senza il quale il successo del "programma allocativo", cioè del completamento del mercato interno, sarebbe messo in pericolo» (Rapporto, p. 13).

In conclusione, da più parti si è posto in risalto che la compatibilità di queste due evoluzioni, quella dell'integrazione dei mercati e quella delle politiche d'intervento pubblico a livello comunitario,

³ Cfr. "Creation of a European Financial Area", *European Economy*, May 1988; e anche M. SARGINELLI, *cit.*, pp. 482 segg.

⁴ Cfr. C. DE BOISSIEU, "L'Ecu et la libéralisation financière en Europe", *Revue d'économie politique*, juin-août 1987; P.R. KRUGMAN, "L'integrazione economica in Europa: problemi concettuali", Appendice A del Rapporto PADOA-SCHIOPPA, *cit.*

costituiscono il maggiore interrogativo riguardo la realizzazione del "mercato unico".⁵

Anche nel Rapporto Cecchini,⁶ da un lato si esalta il ruolo attivo che dovrà avere il mondo della produzione (cioè il mercato), sia nel senso che esso non deve attendere passivamente gli impegni legislativi dei governi, sia nel senso che dovrà esserci un attivo coinvolgimento politico del mondo degli affari; dall'altro lato si insiste sul ruolo dei governi, che deve andare al di là del semplice raggiungimento dello *home market*. L'accrescersi dell'integrazione dei mercati pone infatti scelte ineluttabili alla Comunità e ai governi nazionali: innanzitutto, «politiche non inflazionistiche di crescita condotte congiuntamente fra i governi della Comunità»; inoltre, «l'intensificazione del commercio fra i Dodici e la liberalizzazione dei movimenti di capitale... potrebbero accrescere l'instabilità monetaria» (Cecchini, pp. 103-106). Così, il successo dell'integrazione dei mercati accentuerà le fluttuazioni dei tassi di cambio e ciò renderà necessaria una conseguenziale gestione monetaria comunitaria per rafforzare il sistema monetario europeo. Senza un quadro *istituzionale* coerente con i problemi inerenti agli obiettivi del programma d'integrazione dei mercati, «the European home market will soon be put in jeopardy» (Cecchini, p. XXI).

La tesi che sia sufficiente l'abbattimento delle "barriere fisiche, tecniche e fiscali" per determinare un'efficiente riallocazione delle risorse comunitarie, e che basti la pressione concorrenziale del mercato allargato stesso, più una semplice funzione "di indirizzo" degli organi comunitari riguardo gli squilibri monetari e fiscali (questi ultimi intesi in senso "tributario" di armonizzazione delle imposte indirette), potrebbe rivelarsi completamente fallimentare. È necessario, dunque, un maggiore ed effettivo coordinamento macroeconomico, sotto l'aspetto interno a ciascun paese e sotto l'aspetto comunitario.

In questa sede ci occuperemo del secondo, trattando soprattutto della *politica di bilancio* intesa sia a livello di coordinamento intracomunitario delle politiche fiscali nazionali, sia a livello sovranazionale di politica di bilancio tesa ad assorbire le spinte autonome di crescita

⁵ Vedi A. FAZIO, *Completamento del mercato unico. Conseguenze reali e monetarie*. Banca d'Italia, n. 107, ott. 1988, pp. 13-4.

⁶ P. CECCHINI, *The European Challenge: 1992. The Benefits of a Single Market*, Aldershot, Gower, 1988.

diversificata (che inevitabilmente la progressiva formazione del mercato unico produrrà) non solo tra i paesi membri, ma anche — e probabilmente con maggior forza — tra aree intracomunitarie comprensive di parti di territorio a cavallo delle attuali ripartizioni politiche.

È evidente che una gestione macroeconomica — e quindi anche di bilancio — deve permettere un tasso di sviluppo adeguato alle risorse della Comunità. Tale gestione coinvolgerà fatalmente una politica monetaria, sia coordinata a livello intracomunitario, sia come espressione "globale" della Comunità stessa: tanto è vero che «si è preso coscienza che l'unione monetaria è un obiettivo dell'Atto unico da realizzare».⁷

Per meglio valutare le implicazioni e le attese dei promotori del "mercato interno", è utile confrontare le analisi suscitate dal Libro Bianco del 1985 sul completamento del mercato interno⁸ con le ragioni sostanziali che venivano avanzate venti anni fa per il completamento del Mercato comune:⁹ creare un più ampio e dinamico mercato per le singole industrie regionali; provocare maggiori opportunità e maggiore spirito di concorrenza di quanto ne esista a livello nazionale; creare una serie di "effetti dinamici": maggiori economie di scala, una specializzazione crescente, un clima di concorrenza sempre più vivace e di sviluppo sempre maggiore.

Attualmente, essendo i sistemi economici europei divenuti sempre più comparabili e poco differenti sul piano della tecnologia e delle risorse, si ammette che il guadagno del libero scambio sarà il risultato delle economie di scala e della razionalizzazione delle produzioni.¹⁰

⁷ Cfr. M. SARCINELLI, *cit.*, p. 492. Il problema non era visto diversamente nel primo decennio di entusiasmi per la realizzazione del "mercato comune": cfr. P. URI, "Presupposti per la creazione di una unione monetaria tra i Paesi della CEE", in *Bancaria*, 1965.

⁸ Ad. es. J. PELKMANS-P. ROBSON, "The aspirations of the White Paper", *Journal of Common Market Studies*, 1984, pp. 181-92; il Rapporto PADOA-SCHIOPPA, *cit.*; il Rapporto CECCHINI, *cit.*; *European Economy*, n. 35, 1988. Un'analisi più coerente, con proposte pratiche per l'azione comunitaria e dei governi nazionali sulle misure istituzionali, il procedimento d'integrazione "step-by-step" nelle varie fasi di integrazione è contenuta nel Rapporto DELORS: *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Brussels, 12 April 1989 (mimeo).

⁹ Cfr. Libro Bianco inglese: *Britain and the European Communities*, Cmnd 4289, Feb. 1970, par. 52-53. N. KALDOR, "The dynamic effects of the Common Market", in D. Evans (ed.), *Destiny or Delusion: Britain and the Common Market*, London, 1971, pp. 59-91; D.C. SWANN, *The Economics of the Common Market*, 2nd ed., Penguin Books, 1972, cap. 7.

¹⁰ Cfr. P. KRUGMAN, *cit.*; J. LODGE, "The Single European Act: towards a new Euro-Dynamism?", *Journal of Common Market Studies*, 1986, pp. 203-23; A.J. MARQUES MENDES, "The Contribution of the European Community to Economic Growth", *Journal of Common Market Studies*, 1986, pp. 261-77.

Vale la pena fare un raffronto tra la vecchia logica del "mercato comune" e la nuova logica del "mercato interno". In effetti, per quanto concerne gli aspetti collaterali e necessari dell'integrazione monetaria e finanziaria, si può osservare che nelle proposte della Comunità rimane ancora immutata l'ispirazione della filosofia del Piano Werner «sulla realizzazione per fasi dell'unione economica della Comunità» (1970).¹¹

Questa filosofia accoglieva una gerarchia nell'ambito dei tre tipi di interdipendenza tra paesi: quella commerciale, quella monetaria e quella finanziaria.¹² La preponderanza dell'integrazione commerciale costituiva lo spirito essenziale del "mercato comune". In effetti, alla fine degli anni '60 ogni paese membro era più legato commercialmente agli altri paesi comunitari di quanto lo fosse rispetto ai paesi esterni. Poi, la crisi del sistema monetario internazionale determinò una fluttuazione congiunta delle monete (ai fini della politica agricola comunitaria e per limitare le distorsioni dei cambi sulla concorrenza industriale). Ma si trascurò l'aspetto dell'integrazione finanziaria; infatti, la diversità dei sistemi finanziari nazionali era riconosciuta e accettata.

Con il nuovo obiettivo del "mercato interno", in sostanza si pone sempre in maggiore evidenza soprattutto l'integrazione commerciale del mercato dei beni e servizi, sperando in un'effettiva collaborazione dei governi per l'attuazione nei tempi dovuti delle tappe di armonizzazione espresse dal Libro Bianco del 1985, e soprattutto dell'armonizzazione monetaria e di quella tributaria concernente l'IVA, le imposte di fabbricazione e la tassazione dei redditi da capitale.

Tuttavia, oggi si mette in dubbio la prevalenza dell'interdipendenza commerciale, e ci si rende conto in maggior misura che vi è stato un mutamento nei rapporti "dinamici" tra le tre forme di interdipendenza: «il grado di integrazione commerciale ristagna; il processo verso l'unione monetaria è bloccato; la finanza è in effervescenza».¹³ Da questa messa in discussione della gerarchia tradizionale tra mercato dei beni e servizi, moneta e mercato delle attività finanziarie, sorge il problema se i paesi della Comunità hanno qualche caratteristica parti-

¹¹ Rapporto WERNER, in *Gazzetta Uff. Comunità Europee*, n. C 136, 11 nov. 1970 e la *Risoluzione (CONSIGLIO DEI MINISTRI EUROPEI)* del 27 marzo 1971.

¹² Cfr. M. AGLIETTA, "L'intégration monétaire et financière de l'Europe", *Revue française d'économie*, n. 3, 1987.

¹³ *Ibidem*, p. 52; vedi anche J.P. LANDAU, *cit.*, pp. 134 segg.; B. Balassa (ed.), *European Economic Integration*, North Holland, 1975; A.M. El-Agraa (ed.), *International Economic Integration*, Macmillan, 1982, cap. 4; A.M. El-Agraa (ed.), *The Economics of the European*

colare rispetto al sistema "mondiale" dei mercati dei capitali aperti e interdipendenti.¹⁴ La risposta non è né ovvia né semplice: ma il suo approfondimento potrebbe condurre a una strategia europea coerente, dalla quale dipenderebbe lo stesso futuro economico della Comunità.

In una situazione di estrema mobilità dei flussi di capitali internazionali dovuta alle caratteristiche attuali dei mercati finanziari internazionali, gli aspetti della convertibilità ufficiale delle monete influiscono direttamente sul grado di efficacia delle politiche economiche nazionali: ad esempio, nel caso di accentuata integrazione commerciale con conseguente determinazione dei cambi entro limiti sempre più ristretti, si riduce sempre più l'efficacia delle politiche economiche nazionali.

Tale conclusione è abbastanza ovvia nel caso della politica monetaria e creditizia. Ad esempio, una politica restrittiva o espansiva non produce effetti sulla domanda aggregata interna, ma si "scarica" sulla bilancia dei pagamenti attraverso il flusso e deflusso dei capitali. Un certo grado d'integrazione economica e un mercato internazionale dei capitali sufficientemente fluido impediscono a un singolo paese di controllare il livello dei saggi di interesse interni rispetto a quelli esteri; ne deriva che gli interventi discrezionali interni "sfuggono" verso l'esterno scaricandosi sulla bilancia dei pagamenti: su quella commerciale nel caso d'integrazione, e su quella dei capitali nel caso di mercato finanziario.¹⁵

Community, Oxford, 1985; S.F. OVERTURF, *The Economic Principles of European Integration*, Greenwood Press, London, 1986; D. Grenaway (ed.), *Economic Development and International Trade*, Macmillan, 1987; T. HITTIRIS, *European Community Economics*, Harvester Wheatsheaf, 1988.

¹⁴ Cfr. R.N. COOPER, "Toward an International Capital Market?", *International Economic Association*, Algarve, 1969; più recentemente ancora R.N. COOPER, "Economic interdependence and co-ordination of economic policies", in R.W. Jones-P.B. Kenen (eds.), *Handbook of International Economics*, vol. 2, North-Holland, 1985.

¹⁵ Il meccanismo fu già analizzato teoricamente nel primo decennio del mercato comune: cfr. R.A. MUNDELL, "Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexibility Exchange Rates", in *International Economics*, New York, 1968, pp. 250-62; R.I. MCKINNON-W.E. OATES, *The Implications of International Economic Integration for Money, Fiscal and Exchange-Rate Policy*, Studies in International Finance, n. 16, Princeton, 1966; R.I. MCKINNON, "Portfolio Balance and International Payments Adjustment", in R.A. Mundell-A. Swoboda (eds.), *Monetary Problems of the International Economy*, Chicago, 1969, pp. 199-234.

2. Il ruolo della politica di bilancio nell'area comunitaria integrata

Consideriamo il ruolo della politica di bilancio¹⁶ in presenza: a) di un processo integrativo avanzato, fondato sull'annullamento delle barriere "fisiche, tecniche e fiscali"; b) di un processo integrativo basato sulla mobilità dei capitali. Le conclusioni sono meno nette che per la politica monetaria, poiché dipendono in sostanza dal grado d'integrazione economica che si assume sia presente nella realtà; ad ogni modo, è possibile trarre indicazioni di carattere generale.

Innanzitutto, la presenza di un mercato internazionale dei capitali spingerebbe a ritenere che, asserita l'inefficienza crescente della politica monetaria nazionale, la politica di bilancio diviene lo strumento essenziale per controllare la domanda interna.¹⁷ Tale conclusione è teoricamente accettabile, e ridimensionabile, a seconda del grado di integrazione intra-nazionale che si assume e a seconda delle forme di finanziamento realizzate dalla politica di bilancio.¹⁸

In un sistema comunitario sufficientemente integrato, sarebbe possibile concludere che una politica della spesa finanziata mediante imposte non dà luogo a un moltiplicatore positivo, a causa dell'esistenza di un afflusso d'importazioni tale da compensare del tutto l'iniziale spinta espansionistica sulla domanda interna provocata dalla politica di bilancio. Una simile conclusione dipende, oltre che dall'assunzione su accennata e da quella di un vincolo della bilancia dei pagamenti in equilibrio, soprattutto da un'assunzione di identità del contenuto d'importazioni della spesa pubblica e di quella privata.¹⁹ Se tale assunzione viene abbandonata e la spesa pubblica fa salire il rapporto tra domanda di beni interni e beni esterni, una politica della spesa finanziata mediante imposte dà nuovamente luogo al tradizionale moltiplicatore positivo. Tali conclusioni indicano che l'efficacia di una politica fiscale nazionale dipende dalla possibilità o meno di influire sulla struttura della domanda e, quindi, dalla possibilità di mutare le regole del gioco competitivo che si hanno nell'ambito del mercato comunitario.

¹⁶ Con "politica di bilancio" facciamo riferimento al concetto di "integrazione fiscale" in contrapposizione a quella di "armonizzazione fiscale": cfr. P. ROBSON, *cit.*, capp. 7 e 8.

¹⁷ Vedi ad esempio R.N. COOPER, *cit.*, 1985.

¹⁸ Cfr. R.A. MUNDELL, *cit.*, pp. 255 segg.

¹⁹ Vedi R.I. MCKINNON-W.E. OATES, *cit.*, pp. 13 segg.

Consideriamo ora una politica della spesa finanziata mediante debito pubblico. Tale tipo di finanziamento implica (al contrario che per un'economia chiusa) un debito verso il resto della Comunità,²⁰ e quindi è soggetto al grado di indebitamento verso gli altri paesi membri che ciascun governo nazionale reputa opportuno contrarre e, soprattutto, alla disponibilità degli altri paesi a finanziare una politica espansionistica. Quest'ultimo aspetto è cruciale nel valutare le forme istituzionali che deve assumere un processo di unione economica.

Il valore dell'effetto moltiplicativo di una politica di bilancio in disavanzo dipenderà, nel caso in discussione di un paese sufficientemente integrato in un'area comunitaria, soprattutto dalla propensione marginale a importare, e sarà quindi tanto minore quanto più sarà avanzato il processo d'integrazione economica; ma non dipenderà più, come nel caso classico, dalla propensione al risparmio dei consumatori.²¹ Queste conclusioni sono ovviamente indicative: con l'intrecciarsi dei legami tra paese e il resto dell'area comunitaria, gli effetti di tutte le azioni economiche discrezionali intraprese a livello nazionale dipenderanno sempre più dal comportamento dei soggetti economici dell'intera area comunitaria.

Le circostanze di fatto relative ai paesi della Comunità europea conducono alle seguenti considerazioni.

Le manovre di svalutazione o rivalutazione della moneta nazionale divengono gli effettivi strumenti di controllo dei prezzi interni, della produzione e dell'occupazione. È l'evoluzione della bilancia intracomunitaria dei pagamenti a costringere a una revisione delle politiche economiche nazionali, come ad esempio quella fiscale. Le diverse politiche monetarie nazionali, pur "intersecandosi", hanno un'efficacia "globale" sull'andamento dei prezzi, della produzione e dell'occupazione dell'intera comunità. Ovviamente, se tali politiche risulteranno non coordinate, l'effetto complessivo sarà del tutto imprevedibile. Tuttavia, tale effetto avrà un'ulteriore incidenza di tipo *feed back* sulle politiche economiche nazionali a causa della rilevanza delle esportazioni intracomunitarie — e quindi del livello di attività complessivo della Comunità — sul processo di sviluppo e di stabilizzazione di ciascun paese.

²⁰ Il risultato finale dipenderà dalla propensione al risparmio interna al paese considerato rispetto a quelle degli altri paesi e quindi dall'offerta e domanda relativa dei finanziamenti.

²¹ Cfr. R.I. MCKINNON-W.E. OATES, *cit.*, p. 17.

Gli strumenti per evitare manovre del tasso dei cambi, e quindi un rapido crollo del processo d'integrazione economica, possono essere di due tipi: ampi trasferimenti di capitali sia privati che pubblici; oppure la realizzazione di una politica *comunitaria* integrata sia in campo fiscale che monetario e finanziario.²²

È evidente che la presenza di rischi derivanti dalla flessibilità dei cambi obbliga i mercati monetari nazionali a "isolarsi". Infatti un'"economia aperta" che, oltre ad adottare un sistema di cambi flessibili con l'esterno, sia in grado di realizzare ostacoli pratici alla mobilità dei capitali con gli altri paesi, diviene sostanzialmente una "economia chiusa"²³ e, come tale, le autorità nazionali sono in grado di riottenere la piena efficienza degli strumenti monetari e fiscali. Del resto, questo è il senso sostanziale dei periodici riallineamenti delle parità cui abbiamo assistito dopo il '71 (con il "serpentone") e nei primi anni dopo l'istituzione dello SME, tra i paesi della Comunità tra i quali esiste un sistema di cambi "fissi" (entro fasce ristrette) ma non "immutabili": tali riallineamenti mettono in luce la pratica impotenza degli strumenti nazionali di politica economica.

Data la situazione di fatto instauratasi nei rapporti economici tra i paesi comunitari, la periodica riorganizzazione dei cambi è da attribuire più che alla struttura del sistema monetario internazionale, alla mancanza di forze riequilibratrici. Tali forze possono scaturire solo da una determinata organizzazione istituzionale del processo integrativo in atto. I movimenti speculativi di valuta che hanno drammatizzato ogni volta il processo decisionale degli aggiustamenti di cambio non mettono in luce solo i difetti del sistema monetario internazionale, bensì costituiscono un effetto dell'obiettivo primario di dover riportare l'equilibrio tra i conti economici di questi paesi, che pur essendo

²² Una vecchia proposizione di J.E. MEADE ("The Balance-Payments Problems of a European Free-Trade Area", *The Economic Journal*, 1957) e di F. GEHERELS ("Monetary System for the Common Market", *Journal of Finance*, 1959) sosteneva che un sistema di cambi flessibili non è, di per sé, un freno al processo d'integrazione economica. La proposta era riferita a un'area di libero scambio e al mercato comune sulla base dell'ipotesi dell'impossibilità di un "bilancio pubblico comunitario" o di un governo sovranazionale europeo, i quali potrebbero assicurare le forze riequilibratrici necessarie. In mancanza di queste soluzioni gli effetti negativi dei cambi flessibili nell'area comunitaria sono palesi: rischi connessi con i cambi sui trasferimenti d'investimenti; effetti negativi sui prezzi relativi dei medesimi beni prodotti in diversi paesi della comunità: ad es. per i prezzi rigidi (cfr. A. KAFKA, "Regional Monetary Integration of the Developing Countries", in R.A. Mundell-A.K. Swoboda (eds.), *cit.*, p. 38); effetti negativi sull'integrazione tra imprese nazionali nell'area comunitaria e sulla ristrutturazione dei fattori produttivi.

²³ Tale risultato scaturisce anche analiticamente in R.I. MCKINNON, *cit.*, p. 224.

economicamente abbastanza integrati non sono stati in grado di portare tale processo di unificazione alle sue naturali conseguenze.

3. La politica di bilancio e i processi intraregionali di squilibrio

Quest'ultima conclusione viene rafforzata da altre considerazioni. Innanzitutto, dalla pratica impossibilità di risolvere il problema del controllo dell'evoluzione dei salari monetari interni. Inoltre, mentre nel caso di un singolo paese, a causa dell'esistenza di una struttura politica e sociale relativamente omogenea, è possibile assumere variazioni nei saggi di aumento dei salari monetari sufficientemente analoghe in tutto il territorio, nel caso invece dell'area comunitaria tale assunzione va attentamente discussa. Ove sorgessero persistenti differenze intraregionali nell'evoluzione dei salari monetari, dovute alla diversa condotta dei sindacati nei diversi paesi e a una certa immobilità del lavoro, a maggior ragione sarebbe irrealistico proporre una regolamentazione omogenea per l'intera comunità: tale regolamentazione può solo derivare da un lungo processo d'integrazione economica, ma soprattutto politica e sociale. Acquistano allora maggior peso gli altri strumenti utilizzabili a livello comunitario, e soprattutto quelli della politica di bilancio e fiscale.

Esistono però altri problemi. La politica di bilancio non ha solo il ruolo di ovviare allo scarso grado d'integrazione esistente tra i paesi della Comunità. In realtà, trascurando per un momento le caratteristiche "ottime" di un sistema economico perfettamente integrato e considerando i sistemi economici reali, è facile accertare che nell'ambito di qualsiasi paese, per quanto a lungo economicamente e politicamente unificato, si creano continuamente squilibri interregionali più o meno persistenti: proprio tali squilibri giustificano l'esistenza di un meccanismo di redistribuzione delle risorse (a causa, ovviamente, della mancanza di cambi flessibili all'interno del singolo paese) e quindi di un bilancio centralizzato.²⁴

Le forme di squilibri intraregionali più frequenti sono le seguenti:

²⁴ Vedi F. GEHERELS, *cit.*, pp. 313 segg.; cfr. inoltre: T. SCITOVSKY, *Economic Theory and Western European Integration*, London, 1958, Parte II; R. SAMM WALD-I. STOHLER, *Economic Integration*, Princeton Univ. Press, 1959, cap. IV; S. ENGERMAN, "Regional Aspects of

variazioni strutturali negli scambi intraregionali causate dal progresso economico, dall'esaurimento di risorse naturali, dal mutamento nei gusti dei consumatori, dalla politica verso l'esterno dell'area comunitaria; differenze regionali nella condotta ciclica dell'economia dovute alla differente struttura industriale, al grado di diversificazione della produzione, a differenze del saggio di espansione e dell'evoluzione dei prezzi nelle diverse regioni. Questi squilibri rendono necessario orientare gli strumenti di politica economica soprattutto in senso regionale riguardo gli obiettivi del pieno impiego, della stabilità e dello sviluppo, e non solo in senso "globale". Tale interpretazione, che può essere più o meno accettabile nel caso di paesi già politicamente e socialmente unificati, è assolutamente fondamentale nel caso di più paesi che decidono di iniziare un complesso processo d'integrazione del mercato dei beni, dei capitali e della moneta. Discuteremo fra breve il significato che tale orientamento regionale ha sulla politica di bilancio e fiscale.

Le differenze nei saggi regionali di sviluppo possono avere cause "esogene", quali un incremento della domanda estera; oppure cause "endogene" e cumulative, cioè connesse con il particolare funzionamento dell'intero sistema economico. Nel primo caso nessun meccanismo automatico, né la mobilità dei capitali, né tanto meno il sistema monetario unificato, è capace di riportare le diverse regioni a uno stesso sviluppo equilibrato. La sola possibilità di ristabilire tale equilibrio risiede in una redistribuzione forzata di risorse tra regioni e nelle modalità di tale redistribuzione.

Fonte di maggiori squilibri è, tuttavia, il processo "endogeno-cumulativo": in tal caso, una regione sopravanza altre a un tasso sempre crescente. Tale processo, del resto, si innesta spesso sulle cause "esogene" già indicate e annulla considerevolmente, nella realtà, anche l'intervento redistributivo del bilancio pubblico sovraregionale. Le cause e le modalità di tale processo "endogeno-cumulativo" possono essere variamente spiegate,²⁵ ma fondamentalmente esse fanno capo al

Stabilization Policy", in L. NEEDLEMAN (ed.), *Regional Analysis*, Penguin Books, 1968, pp. 277-334; M. VON N. WHITMAN, *International and Interregional Payments Adjustment: A Synthetic View*, Princeton Studies in International Finance, n. 19, 1967; G.K. SHAW, "European Economic Integration and Stabilization Policy", in C.S. SHoup (ed.), *Fiscal Harmonization in Common Markets*, vol. II, Columbia Un. Press, 1967; H.W. RICHARD, *Elements of Regional Economics*, Penguin Books, 1969, Parte I.

²⁵ Cfr., ad esempio A. LAMFALUSSY, *The U.K. and the Six*, London, 1963; G. CAMPA, "Progresso tecnico ed esportazioni nello sviluppo economico italiano", in *Economia Interna-*

legame esistente tra l'iniziale espansione di uno o più settori-chiave industriali in una particolare regione o paese, ad es. quello manifatturiero, e un aumento rilevante nella propensione a investire non solo in quel settore chiave ma in numerosi altri a esso collegati: dal che deriva un aumento generale della produttività in tutti i settori produttivi della regione in questione. Da tale aumento generale di produttività derivano due conseguenze:

a) più elevati profitti che danno luogo a un continuo autofinanziamento degli investimenti stessi (Kaldor, 1966); o, da un altro punto di vista, uno spostamento in alto della funzione dell'efficienza marginale del capitale, soprattutto nei settori di esportazione, con conseguente afflusso di capitali dalle altre regioni;

b) un aumento della competitività sui mercati esterni, tale da provocare non solo un aumento in senso assoluto delle esportazioni, ma anche un aumento di competitività dovuto all'eventuale incremento di importazioni, dando luogo a un flusso netto di fondi dall'estero che servono a finanziare la rinnovata propensione a investire.

In questo modo si innesta un processo di "causalità circolare e cumulativa", che permette a una regione di espandersi sempre più in fretta, mentre per le altre regioni avviene un processo inverso. Naturalmente, si può tentare di attenuare un simile processo mediante una politica di bilancio centralizzata di redistribuzione delle risorse. Si noti che la maggiore competitività di una regione rispetto alle altre, e quindi l'espansione delle esportazioni della prima, è l'elemento fondamentale che alimenta il processo cumulativo di differenziazione interregionale. Di conseguenza, un simile processo cumulativo di arricchimento nella nostra area comunitaria avrebbe luogo *solo grazie a una corrispondente spoliatura cumulativa* degli altri paesi o aree regionali.

Una tale tendenza alla differenziazione intracomunitaria potrebbe essere eliminata se ci fossero variazioni compensative nel saggio di aumento dei salari monetari: cioè se tale saggio fosse più elevato nei paesi o regioni con maggiore espansione. In realtà, sembra accertato che «la dispersione nei tassi di accrescimento dei salari monetari tra diverse aree industriali tende sempre ad essere considerevolmente più piccola della dispersione nelle variazioni della produttività».²⁶ Tale

zionale, 1967; M. VON WHITMAN, *cit.*, pp. 15-16; N. KALDOR, *Causes of the Slow Rate of Growth of the U.K.*, Cambridge Un. Press, 1966 e "The Truth about the 'Dynamic Effects'", in *The New Statesman*, 12 marzo 1971, p. 330.

²⁶ N. KALDOR, "The truth...", *cit.*, 1971, p. 330.

valutazione si riferisce a paesi solo "relativamente" aperti; se invece teniamo presenti i rapporti di tipo *regionale* che via via dovrebbero instaurarsi nell'area comunitaria, la conclusione sarebbe ancora più drammatica.

Da questa impostazione deriva la necessità, per la Comunità, di una politica di bilancio coordinata, che dovrebbe attenuare il processo sopra descritto mediante una redistribuzione di risorse in direzione contraria a quella provocata dai meccanismi di mercato. Una simile redistribuzione non potrebbe essere attuata in alcun modo da una politica monetaria indifferenziata. Inoltre, le modalità di esecuzione della redistribuzione stessa dovrebbero essere particolari: ad es., sostenere la domanda delle regioni relativamente povere significherebbe, in sostanza, contribuire a finanziare in modo indiretto il processo di arricchimento delle altre regioni. Ne consegue la pratica inefficienza di una politica di spesa volta semplicemente a un *trasferimento di risorse*.

La medesima inefficienza avrebbe una politica di sgravi fiscali dei redditi personali; o una politica di sgravi dei redditi d'impresa: quest'ultima lascerebbe una quota di profitti relativamente maggiore da far affluire verso le aree più dinamiche e attive; o, più in generale, una politica di incentivi alla produzione: questi dovrebbero essere in una misura tale da rendere convenienti altre forme di intervento diretto, altrimenti difficilmente sarebbero in grado di capovolgere il grado di "appetibilità" delle opportunità d'investimento già esistenti nelle regioni più "dinamiche". Per quest'ultima ragione, anche una politica creditizia articolata verso gli investimenti in determinate aree sarebbe, alla lunga, sostanzialmente sconfitta.

Resta, dunque, solo una politica della spesa realizzata mediante *interventi diretti* nelle regioni a espansione relativamente minore, allo scopo di compensare il deflusso di capitale privato mediante un afflusso di capitale pubblico, tale da ricreare una situazione di equilibrio intraregionale per quanto riguarda la competitività, profittabilità, ecc.

Veniamo ora all'altra importante fonte di possibili squilibri intraregionali (cfr. pp. 348-9) dovuti alle differenze nell'evoluzione dei prezzi nelle diverse regioni della Comunità. Trascuriamo le differenze derivanti dal lato della domanda: si ricadrebbe nel problema della stabilizzazione interregionale affrontabile mediante un adeguato coordinamento della politica monetaria con la politica di bilancio e di un sufficiente orientamento interregionale di quest'ultima.

Un problema pratico più frequente in un'area comunitaria è

quello dell'evoluzione differenziata dei prezzi causata dalle divergenze strutturali delle tecniche produttive o, più in generale, dalla diversa composizione politico-sociale del mercato del lavoro, il quale fa sì che una diversa evoluzione dei salari monetari determini un definitivo squilibrio intraregionale (o tra paesi) dell'andamento dei prezzi.

Per quanto riguarda le divergenze strutturali nelle tecniche produttive, la progressiva integrazione prodotta dal realizzarsi del "mercato interno" dovrebbe eliminare in gran parte tale problema; tuttavia, per giungere a tale risultato occorre che si attui *di fatto* un processo di più razionale riallocazione delle risorse della comunità, prodotto dalle differenze nei costi, e quindi nei prezzi, e dalla completa libertà di movimento dei capitali e maggiore competitività derivante dalla mancanza di frontiere "fisiche, tecniche e fiscali". Tale riallocazione, però, può anche essere fonte, nella fase transitoria, di squilibri nello sviluppo e nel livello di occupazione intraregionale.

Un problema differente, tanto più rilevante nel caso intranazionale che in quello puramente interregionale, nasce dalla diversa evoluzione dei salari monetari e dei prezzi a causa della diversa composizione politico-sociale del mercato del lavoro nelle varie aree regionali della Comunità. Infatti all'iniziale divergenza intra-nazionale dei prezzi segue di solito un processo inflazionistico cumulativo che si esaurisce solo a causa del rilevante squilibrio da esso stesso creato. Un diverso grado d'inflazione nei vari paesi dell'area comunitaria difficilmente può essere combattuto da una politica monetaria. D'altra parte, esso darebbe luogo a una redistribuzione del flusso dei capitali verso i paesi con minore inflazione, con ciò riducendo il saggio di aumento della produzione proprio nelle aree sfavorite e accrescendovi la spinta inflazionistica. Un fattore di riequilibrio potrebbe derivare da una riallocazione del lavoro (ad es. emigrazioni spontanee o incentivate, ecc.) o da un comportamento sindacale sensibile alla redistribuzione regionale del capitale. Tuttavia, la mobilità del lavoro è un fenomeno troppo lento e, spesso, di entità modesta per essere preso in considerazione nella fase transitoria dell'integrazione economica. Del resto, uno spostamento massiccio del lavoro da regione a regione non è, in se stesso, una "soluzione".

Per quanto riguarda il comportamento sindacale, si può osservare che le rivendicazioni salariali sono spesso tanto più aspre quanto minore è il saggio di sviluppo economico. Ciò può forse chiarire perché le divergenze nazionali nei movimenti della produttività non si

rispecchiano in una corrispondente divergenza nazionale nei movimenti salariali.

Nel caso di squilibri intraregionali provocati da un'evoluzione differenziata dei prezzi, la politica di bilancio e fiscale non può certamente essere usata nel primo stadio (es. inflazione da costi), mentre può avere un'ampia azione frenante del processo cumulativo, ad es. controllando la domanda aggregata, se orientata in senso interregionale.

Nella precedente discussione si è spesso ricordato che molti degli stati di squilibrio connessi con il funzionamento del sistema economico si manifestano all'esterno, provocando uno squilibrio della bilancia dei pagamenti. Ciò vale sia per i rapporti internazionali che per quelli interregionali. La differenza tra i primi e i secondi, assumendo eguale mobilità dei fattori di produzione, risiede solo nella diversa organizzazione istituzionale che rende più lento il manifestarsi dello squilibrio nei conti interregionali, grazie all'esistenza sia di un sistema bancario unificato, sia di un bilancio pubblico centralizzato, il quale agisce in parte da "stabilizzatore automatico".²⁷

A livello interregionale non esistono "crisi" della bilancia dei pagamenti per due motivi: perché in presenza di una moneta unica, le "crisi" avvengono solo al livello dei singoli soggetti economici: ad es. fallimenti delle singole imprese o dei singoli imprenditori, impossibilità di indebitamento ulteriore da parte dei consumatori, ecc.; e perché un bilancio pubblico centralizzato può prolungare a lungo una situazione di squilibrio sostanziale, grazie a una vera e propria redistribuzione delle risorse. Questo aspetto della *redistribuzione delle risorse* collegato tecnicamente con l'esistenza di un bilancio pubblico sovranazionale ci sembra l'aspetto assolutamente rilevante per il processo di un'effettiva integrazione economica e monetaria tra i paesi della Comunità europea.

Certamente, la creazione di un efficiente mercato europeo dei capitali è anche una delle condizioni necessarie per rendere più "flui-

²⁷ Questi aspetti relativi al meccanismo e alle forme che assume lo squilibrio della bilancia interregionale rispetto a quella internazionale sono stati analizzati completamente con risultati ancora validi da: T. SCITOVSKI, *cit.*, parte II; J.E. MEADE, *cit.*, specialmente pp. 355-88; R. SANNWALD-J. STOHLER, *cit.*, pp. 154-59; B. BALASSA, *The Theory of Economic Integration*, London, 1967, cap. 12; J.C. INGRAM, "State and Regional Payments Mechanism", in *Quarterly Journal of Economics*, 1959, pp. 619-32, ristampato in L. Needleman (ed.), *cit.*, pp. 237-51; M. VON N. WHITMAN, *cit.*; A. LAMFALUSSY, "Le système des taux de change et l'avenir de la C.E.E.", in *Revue d'Economie Politique*, 1970, pp. 646-69.

do" e operativo il meccanismo dei pagamenti intracomunitari: infatti, oltre a ridurre i punti di frizione, esso permette in parte la formazione di meccanismi compensativi alle spinte verso gli squilibri. Però, come si è già fatto cenno, esso, da solo, non è sufficiente. D'altra parte, ci sembra irrealistico assumere che la completa liberalizzazione dei capitali insieme a una soddisfacente mobilità del lavoro all'interno dell'area comunitaria siano in grado, da soli, di operare una completa correzione degli squilibri intracomunitari: innanzitutto, come si è già accennato, a causa della lentezza del meccanismo e dei suoi rilevanti costi economici e sociali, i quali determinano, in secondo luogo, una concreta impraticabilità politica e sociale; infine, perché vi sono circostanze nelle quali la mobilità del lavoro non comporta necessariamente il completo riequilibrio.

In conclusione: pur assumendo una mobilità dei fattori nell'area comunitaria, anche nella fase finale di "mercato unico" non sarà sufficiente realizzare un'unione monetaria completata dall'esistenza di una moneta "unica". Infatti, potranno presto sorgere stati di squilibrio intraregionali tali da esigere continue e persistenti redistribuzioni di risorse infracomunitarie da una regione all'altra: ciò potrà essere attuato o nella forma di semplici trasferimenti (ad es. sulla base di accordi di bilancio infracomunitari), o in una forma istituzionalmente più impegnativa di *interventi diretti* da parte di una politica di bilancio centralizzata a livello comunitario.

4. La manovra degli strumenti di bilancio nell'ambito di una politica di stabilizzazione "regionalmente" orientata

Sulla base delle precedenti argomentazioni è possibile formulare alcune conclusioni.

La politica di bilancio nell'ambito di un'area comunitaria ha soprattutto il compito di redistribuire risorse tra aree regionali; un tale ruolo è tanto più rilevante nella fase transitoria del processo di unificazione economica e monetaria, proprio perché la non completa integrazione accentua le situazioni di non-equilibrio.

Inoltre, la redistribuzione intraregionale di risorse ha lo scopo di far fronte agli squilibri strutturali già esistenti al momento di realizzazione del "mercato unico" e a quelle forme di squilibrio *successive* che

si produrranno lasciando a se stesso il funzionamento del "mercato interno". Nell'ambito dell'area comunitaria è estremamente probabile, come abbiamo già visto, che si creino e si accentuino differenze regionali rilevanti nei tassi di disoccupazione e nei tassi d'inflazione. Di conseguenza, la politica di bilancio di ciascun paese deve essere coordinata in un grado elevato a quella degli altri paesi comunitari. D'altro canto, se si addivene a una politica di bilancio comunitaria, questa deve essere realizzata secondo modalità molto più articolate — in senso regionale — di quanto sia normalmente necessario.

Nel caso di un'area comunitaria si presenta immediatamente il problema del tasso di espansione relativo che ciascuna regione o paese membro deve porsi come obiettivo rispetto al resto dell'area. Tale obiettivo non può concernere solamente le autorità nazionali, perché se il tasso di espansione monetario dell'intera area viene fissato in modo coordinato da tutti i paesi membri,²⁸ anche i criteri di redistribuzione regionale di tali fonti di finanziamento dovrebbero essere parimenti coordinati, oppure fissati a un livello sopra-nazionale. Se così non fosse, si finirebbe con il realizzare politiche di bilancio caotiche e contrastanti, del tutto assurde nell'ambito di un sistema unico.

Supponendo che siano già fissati gli obiettivi di espansione relativa delle singole aree regionali o dei paesi membri, da ciò non scaturiscono automaticamente i criteri dell'intervento pubblico comunitario nell'ambito di ciascuna area regionale: ad es. che debba essere proporzionale o collegato al risultato che si desidera ottenere. Per rendersi conto di come tale approccio sia troppo semplicistico, è sufficiente pensare che un *eguale* intervento pubblico in due diverse regioni non avrà certamente un *identico* impatto su ambedue le regioni. Ciò per la diversa struttura della domanda e dell'offerta di ciascuna regione; e per il fatto che, in certe circostanze, gli effetti su una regione dipendono, in gran parte, dalla struttura della domanda e dell'offerta dell'altra regione. Questo tipo di problemi non sorge quando vengono valutati gli effetti di una politica di bilancio nell'ambito di un paese relativamente "chiuso".

Riguardo alle modalità che l'intervento pubblico deve assumere a seconda degli obiettivi posti nell'ambito del "mercato interno" e di un'unione monetaria da realizzare in una struttura intraregionale differenziata quale è la Comunità europea,²⁹ occorre valutare in quale

²⁸ Cfr. Rapporto DELORS, *cit.*, pp. 10-2.

²⁹ Cfr. T. PADOA-SCHIOPPA (Rapporto), *cit.*, cap. 13; J. DELORS (Rapporto), *cit.*

misura i coefficienti di comportamento rispetto alle variabili chiave (reali e monetarie) siano divergenti tra le diverse regioni o paesi dell'area stessa. Ne consegue che differenti allocazioni territoriali dell'intervento pubblico daranno luogo a effetti diversi sul livello globale comunitario del reddito e dell'occupazione. Tale obiettivo risulterà massimizzato, in un primo semplice approccio, concentrando la spesa pubblica nelle regioni con propensioni marginali al consumo più elevate, che spesso coincidono con le regioni meno sviluppate.³⁰ Se invece si fa l'ipotesi che l'incremento di spesa pubblica in una regione abbia un contenuto d'importazioni più elevato rispetto ad altre regioni, gli effetti sul livello globale di reddito delle diverse allocazioni territoriali della spesa dipenderanno anche dai rapporti di scambio intraregionali.³¹

Se ci poniamo dal punto di vista delle singole aree regionali o dei singoli paesi membri, nell'ipotesi di una politica di stabilizzazione orientata a livello regionale gli obiettivi possono essere i più diversi, date le variazioni desiderate del reddito e dell'occupazione nelle diverse regioni. Solo in questi ultimi termini assume valore sostanziale il progetto di unione economica e di unificazione delle politiche economiche a medio termine e congiunturali dei diversi paesi membri, che dovrà essere necessariamente realizzato insieme a quello del "mercato unico" del 1992.

Dal punto di vista della distribuzione regionale delle variazioni del reddito e dell'occupazione, ciò che rileva non è più il valore medio del tasso di disoccupazione dell'intera area comunitaria, bensì i tassi regionali. Possono essere formulati obiettivi diversi a seconda delle circostanze:³²

1) una politica di identica variazione del reddito in più regioni o paesi membri sarebbe appropriata allorché le diverse regioni siano in un'identica situazione di deflazione o non differiscano nella intensità di particolari "strozzature" nell'offerta dei fattori produttivi.

2) In periodi di recessione generale ma con una distribuzione regionale diseguale della disoccupazione, sarebbe appropriato cercare di ottenere una variazione positiva del reddito in tutte le regioni, ma in misura diversa in ciascuna regione.

³⁰ Cfr. J.S. CHIPMAN, *The Theory of Inter-sectoral Money Flows and Income Formation*, Johns Hopkins Press, 1950, p. 122.

³¹ Cfr. S. ENGERMAN, *cit.*, pp. 310 segg.

³² Per la casistica che segue, cfr. S. ENGERMAN, *cit.*, pp. 302 segg. e pp. 310 segg.

3) In situazioni in cui si pone l'alternativa inflazione-disoccupazione, può essere necessario perseguire una politica di incentivazione in una o più regioni, lasciando che nel resto dell'area comunitaria il livello di disoccupazione rimanga immutato o addirittura si accresca. In quest'ultimo caso, il livello globale comunitario della disoccupazione potrebbe ridursi, rimanere immutato, o accrescersi a seconda delle circostanze: in ogni caso, si produrrebbe una redistribuzione intraregionale del carico sociale provocato dalle variazioni nell'occupazione.

Quest'ultimo obiettivo ha enorme rilevanza nell'ipotesi che le fluttuazioni cicliche non siano sufficientemente sincrone in tutte le regioni dell'area comunitaria: una circostanza che potrà non essere frequente in un sistema comunitario già da lungo tempo integrato, ma probabile nel caso di un sistema economico intra-nazionale quale quello attuale della Comunità europea.

Una prima conclusione generale, abbastanza intuitiva, sugli effetti di una manovra della spesa pubblica, è che l'intervento è tanto più efficace quanto più esso è concentrato nelle regioni sulle quali si vuole influire. Tuttavia, l'aspetto più interessante del problema è che, nel caso che vi sia un contenuto "immediato" di importazioni nella spesa pubblica realizzata, la relativa efficienza dell'intervento pubblico nella regione considerata dipende dai parametri di comportamento delle altre regioni o Stati.³³

Da ciò si può dedurre che, qualora si volesse ottenere il medesimo incremento di reddito e di occupazione nelle diverse regioni, non necessariamente ciò esigerebbe un'eguale o proporzionale allocazione della spesa pubblica tra le diverse regioni. Il problema sarebbe ancor più complicato qualora si volesse ottenere un incremento di reddito proporzionale al livello attuale di ciascuna regione: la relativa distribuzione territoriale della spesa pubblica sarebbe ancor meno vicina a qualsiasi semplice criterio di "equità" intraregionale.

Inoltre, va tenuto presente il cosiddetto "effetto di spillover": i benefici di una spesa pubblica realizzata in una regione possono sfuggire in parte verso le altre regioni. Tale effetto dipende, in prima approssimazione, soprattutto dai valori dei parametri di comportamento delle altre regioni, e solo in parte da quelli della regione nella

³³ Cfr. S. ENGERMAN, *cit.*, p. 309.

quale viene effettuata la spesa.³⁴ Ne segue che l'effetto di *spillover* intraregionale aumenterà al crescere del grado di integrazione economica dovuto al "mercato interno". Ciò porrà problemi sempre più complessi, ogni qualvolta si interverrà con una politica di bilancio regionalmente orientata.

Finora abbiamo tenuto presente soprattutto una politica della spesa pubblica. Le conclusioni raggiunte sono egualmente valide nel caso di una politica più generale di stabilizzazione (e non di semplice incremento dell'occupazione) attuata mediante l'intera gamma degli strumenti compresi nella politica di bilancio e fiscale: comprendendo, quindi, anche la manovra delle entrate. Anzi, quelle conclusioni acquistano maggior forza qualora si includa il ruolo della politica fiscale in senso stretto.

Si consideri, infatti, una situazione in cui l'alternativa tra inflazione e disoccupazione in una regione A derivi dall'intervento pubblico nella regione B. In questa situazione è possibile che il processo inflazionistico provocato nella regione A non riduca il reddito reale di tale regione, bensì si diffonda nell'ambito dell'intera area comunitaria attraverso variazioni dei prezzi e dei redditi. In tal caso, non essendovi alcun incentivo a ridurre la spesa pubblica nella regione B e se supponiamo che non sia possibile, per regole istituzionali, provocare tale riduzione, un'alternativa sarebbe l'utilizzo di un meccanismo istituzionale di tipo federale: ciò permetterebbe di accrescere il peso delle imposte nella sola regione con inflazione; oppure, di imporre un'imposta progressiva, sulla base dell'assunzione che la regione con inflazione abbia anche il reddito *pro capite* medio più elevato rispetto alle altre aree della comunità. Vi è ancora un'alternativa che potrebbe essere adottata nell'ipotesi di "concertazione" tra le politiche di bilancio dei singoli paesi membri: ad es. ciascuno di questi si impegna a finanziare il *deficit* di bilancio necessario per sostenere l'espansione interna solo mediante l'emissione di titoli sul mercato dei capitali della comunità.³⁵

Un modello di "concertazione" tra le politiche economiche, sia di bilancio che monetarie, dei paesi della Comunità, potrebbe

³⁴ I vincoli che condizionano tale effetto di *spillover* dipendono dal livello dell'analisi e dalle assunzioni che si ammettono. In generale, sulla base di uno schema "statico" keynesiano le conclusioni su riportate sono valide. Cfr. S. ENGERMAN, *cit.*, pp. 310-13; A.T. PEACOCK, "Towards a Theory of Interregional Fiscal Policy", in *Public Finance*, 1965, pp. 7-17; A.T. PEACOCK-G.K. SHAW, *The Economic Theory of Fiscal Policy*, University of York Studies in Economics, London, 1971, cap. IV.

³⁵ Cfr. A.T. PEACOCK-G.K. SHAW, *cit.*, pp. 82-95.

dunque divenire operativo se la Comunità europea perseguirà uno schema istituzionale di tipo federale, dopo aver deciso la realizzazione del "mercato interno" per il 1992 e se i paesi della Comunità riusciranno a raggiungere una decisione sull'unione monetaria.

Infine, vale la pena di porre in rilievo alcuni effetti interregionali prodotti dalla manovra degli strumenti fiscali. Ipotizziamo che i vari paesi della comunità siano disposti ad accettare di volta in volta, sulla base di una politica economica "concertata", i trasferimenti necessari a finanziare l'espansione di un paese, mentre i paesi finanziatori rimangono sovrani nella scelta delle forme d'imposizione per coprire tale finanziamento.

Sulla base di un'analisi statica di tipo keynesiano³⁶ può essere dedotto che, a seconda del tipo di imposta adottata, l'effetto finale può essere anche negativo proprio sul paese o regione nel quale viene speso il trasferimento. Si produrrà quindi un conflitto d'interessi fra regioni riguardo l'*organizzazione fiscale* dei paesi membri. Tale conflitto può essere in parte eliminato a seconda dell'orizzonte temporale nel quale i paesi comunitari valutano i costi e i benefici della politica di bilancio. Ma tale conclusione dipende sia dalle strutture del sistema produttivo, sia dalla relativa evoluzione della spesa autonoma nei vari paesi della Comunità.

È forse il caso di ricordare che i vincoli particolari ai diversi aspetti della politica di bilancio individuati nei paragrafi precedenti scaturiscono da schemi analitici relativamente semplici che tentano di descrivere una realtà complessa. Perciò, essi vanno accettati per il loro valore "indicativo" nei confronti di una serie di problemi e di esigenze che la politica di bilancio deve affrontare nel caso di un'effettiva unione economica e monetaria.

5. Conclusioni e problemi di transizione

L'indicazione generale deducibile dalle precedenti argomentazioni³⁷ è che se un'unione economica e monetaria esige una politica

³⁶ Cfr. B. TREZZA, "Analisi di un trasferimento fra due Regioni", in *Rassegna Economica*, Napoli, n. 2, 1969, pp. 349-86 e "Sviluppo ed intervento dello Stato in una economia a due Regioni", in *Rassegna Economica*, n. 4, 1970, pp. 821-59.

³⁷ Per un inquadramento generale degli aspetti teorici relativi al grado di coordinamento

di stabilizzazione e di sviluppo *orientata regionalmente*, occorre che la "concertazione" della politica congiunturale e di quella a medio termine, nel caso degli strumenti di bilancio, si concretizzi in una disciplina sovranazionale più dettagliata dei modi con cui le risorse possono e debbono essere trasferite da regione a regione e dei modi con cui tali risorse possono essere sottratte alle diverse regioni. Tutto ciò, in pratica, esige una regolamentazione a livello federale della politica della spesa pubblica e, forse in misura maggiore, della politica tributaria.

In sostanza, il problema concreto è quanto sia realistico ipotizzare che tali redistribuzioni di risorse intracomunitarie possano essere stabilite mediante un processo decisionale basato sull'accordo raggiunto di volta in volta da tutti i paesi membri della Comunità. Fino a quando tale "concertazione" sarà realizzabile, essa darà luogo, insieme a una politica monetaria unica, anche a una redistribuzione di risorse tra i paesi della Comunità. Il vero problema, tuttavia, deriva dal fatto che tale processo di redistribuzione concerne decisioni squisitamente politiche che dovrebbero trovare conforto in una struttura sovranazionale in grado di comprendere tutti gli interessi nazionali. In assenza di tale struttura politica sovranazionale e di progetti comunitari in tal senso, il processo d'integrazione dei mercati e di unificazione delle politiche economiche richiede che si realizzi in pratica una delle seguenti alternative: a) o alcuni paesi membri sono sempre pronti a sacrificare parte delle loro risorse per correggere o attenuare le diverse situazioni di squilibrio già menzionate; b) oppure, altri paesi membri si assoggettano volontariamente a tali squilibri, il cui risultato finale sarà il relativo impoverimento di una nazione o regione, che si manifesta con la fuga dei capitali, il mancato rinnovamento delle strutture produttive, lo scadimento del tenore di vita, il depauperamento tecnologico e culturale, e infine lo spostamento lento ma inesorabile degli insediamenti umani e la perdita irrecuperabile di determinate condizioni di vita.

Ambedue le alternative sono evidentemente irrealistiche. D'altro canto, non si intende sostenere che una struttura politica europea sovra-nazionale possa, di per sé, evitare gli effetti negativi ora menzionati. Dobbiamo però renderci conto che nell'affrontare un

dell'interdipendenza macroeconomica, cfr. R.N. COOPER, "Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies", in R.N. Cooper (ed.), *Economic Policy in an Interdependent World*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1986, cap. 11.

processo di unificazione economica e monetaria, il nodo centrale da sciogliere è quello di una regolamentazione della redistribuzione intracomunitaria di risorse. Tale regolamentazione è un problema squisitamente politico, oltre che tecnico, e va affrontata coscientemente fin d'ora da questo punto di vista: a volerlo ignorare si rischia o di rendere sterile il processo del "mercato unico", o di ottenere risultati particolarmente dannosi per alcuni paesi o aree regionali comunitarie.

Le argomentazioni sopra esposte mostrano che una politica monetaria unica della Comunità ha ragion d'essere solo se accompagnata da una politica di bilancio realizzata a livello comunitario³⁸ e, quindi, nell'ambito di una già esistente struttura politica sovranazionale.

Tale diversa impostazione ha influenza, infine, su alcuni aspetti particolarmente rilevanti nella fase "transitoria" del processo di formazione del "mercato unico" e di unificazione monetaria. Tra gli aspetti più importanti, vi è quello dell'armonizzazione delle imposte indirette, sulla quale gli organi della Comunità stanno combattendo da anni, e quello di una tassazione unificata dei redditi finanziari; e quest'ultimo problema, affrontato di recente, non presenta purtroppo soluzioni più facili e più rapide del primo. Finora l'armonizzazione fiscale è stata vista prevalentemente dal punto di vista della creazione di un mercato unificato dei beni e servizi e di quello dei capitali: libero cioè dalle distorsioni create dal sistema tributario. Ma le soluzioni sono complesse poiché dal punto di vista "nazionale" dei singoli paesi della Comunità vi sono altri aspetti ugualmente importanti, quali: a) la rilevanza del gettito fiscale procurato a livello nazionale dalle imposte da armonizzare; b) l'uso delle imposte indirette come strumento tra i più efficaci di politica anticongiunturale (cfr. ad es. l'uso dei "regolatori" nell'esperienza britannica); c) gli effetti immediati delle imposte di distorsione dei flussi finanziari.

Nel caso dell'Italia, ad esempio, l'armonizzazione delle imposte indirette potrebbe essere un incentivo a rendere più efficiente e moderno l'apparato di accertamento e riscossione delle imposte dirette, recuperando così in gran parte l'attuale perdita di gettito dovuta ai fenomeni dell'elusione e dell'evasione. È diverso, invece,

³⁸ Su queste linee di strategia comunitaria, cfr. da ultimo J. DELORS (Rapporto), *cit.*, Parti II e III.

l'effetto sul gettito derivante dall'armonizzazione delle imposte sui redditi finanziari: basti pensare all'entità dell'imposta "sostitutiva" sui depositi bancari. Nel breve periodo, tuttavia, pur volendo trascurare gli effetti sul debito pubblico, si rischierebbe di far pesare la perdita di gettito su quelle categorie di reddito (salari, stipendi dei lavoratori dipendenti) tecnicamente più accessibili a un inasprimento dell'imposizione diretta, con ciò trovando ostacoli nell'attuale tendenza che si è manifestata a livello nazionale.

A parte questi ultimi problemi di politica tributaria nazionale, ciò che ci preme porre in rilievo è che il grado di armonizzazione logicamente accettabile dipende anche dal grado di "centralizzazione" realizzato nell'uso del bilancio come strumento di politica economica comunitaria. In effetti, un bilancio pubblico comunitario permetterebbe di procedere speditamente a una completa integrazione di tutte le imposte dirette e indirette, senza far sorgere problemi di gettito o di manovra anticongiunturale delle diverse imposte a livello nazionale.

Se, invece, prevarrà un modello istituzionale di tipo federale e le autorità nazionali saranno lasciate responsabili del finanziamento e della realizzazione di determinate politiche di spesa (con in più maggiori oneri per alcuni paesi per adeguarsi agli *standard* comunitari di sicurezza sociale), è evidente che tornano a essere cruciali le considerazioni sull'entità del gettito e sulla possibilità di manovrare a livello nazionale le imposte indirette e soprattutto l'imposta personale sul reddito. Questa potrebbe essere anche la spiegazione della tradizionale difficoltà da parte della Comunità a realizzare un'armonizzazione dell'imposizione indiretta, e del perché non sono mai stati posti sul tappeto, da parte degli organi comunitari, i problemi dell'armonizzazione delle imposte dirette, se si eccettuano i recenti tentativi riguardo la tassazione delle attività finanziarie.

Un ultimo aspetto concerne la relazione tra armonizzazione fiscale e tempi di realizzazione dell'unione monetaria. Nelle discussioni a livello comunitario non è stata sufficientemente considerata la necessaria relazione tra i tempi di fissazione dei rapporti di cambio *immutabili* nell'ambito dell'unione monetaria e il processo d'armonizzazione fiscale dell'imposta sul valore aggiunto e delle altre imposte indirette che influenzano l'andamento dei prezzi. Nei prossimi anni avremo un complesso processo di riadattamento e riorganizzazione di tutte le economie nazionali europee, che non potrà non avere ripercussioni sugli scambi intranazionali e quindi

sui tassi di cambio di equilibrio finale. Fissare la piena convertibilità dei cambi secondo i rapporti di equilibrio esistenti al momento in cui si realizzerà l'unione monetaria e poi perseguire una politica di armonizzazione e integrazione fiscale con tempi di realizzazione del tutto indipendenti dalla prima, può dar luogo a un'alterazione dei tassi di cambio di equilibrio precedentemente fissati e considerati immutabili.

Anche in quest'ultimo caso, dunque, la soluzione efficiente dipenderà dall'esistenza o meno di un bilancio pubblico sovranazionale o concertato a livello federale comunitario, il quale avrebbe come compito di eliminare o attenuare le situazioni di squilibrio che si creeranno nel corso del processo di unione monetaria e di integrazione economica per la realizzazione di un effettivo "mercato unico".

GIUSEPPE CAMPA