

Benedicta Marzinotto

Il ritorno del protezionismo in Europa? L'inattesa ascesa della concorrenza interna

Non c'è al momento molta chiarezza sullo stato di salute dell'integrazione europea e sulle prospettive future. Questo è in parte dovuto ad una specie di "ubriacatura" da notizie sull'Europa: era infatti da tempo che non si affollavano tutti insieme così tanti temi e grattacapi per le istituzioni europee.

Primo. La Commissione europea sta festeggiando i dieci anni dell'Unione economica e monetaria (Uem) – che definisce un indubbio successo – nello stesso momento in cui i segnali che provengono dall'economia europea sono scoraggianti a causa di un tasso di crescita atteso per il 2008 del 1,7%, ben più basso del 2,6% registrato nell'anno precedente. Inoltre, il 3 luglio, la Banca centrale europea (Bce) ha deciso di alzare il tasso di sconto dal 4% al 4,25%, rendendo reale quella stretta creditizia che per altro i mercati avevano già fatta loro. In questo quadro si inserisce anche il forte calo della fiducia delle imprese europee, con un indice¹ che è sceso in giugno a livelli mai visti dopo la fine del 2005.

Secondo. L'Irlanda ha negato il proprio supporto al Trattato di Lisbona in un referendum popolare². Dal canto suo la Francia, che ha appena assunto la presidenza dell'Unione, si è mobilitata per assegnare massima priorità alla crisi del Trattato di Lisbona. Gli interventi pubblici del presidente francese Sarkozy e della cancelliera tedesca Merkel risvegliano lo spettro dell'Europa a più velocità che metterebbe alle strette lo scomodo partner irlandese. Tuttavia Francia e Germania, forse, non avevano fatto i conti con il crescente euro-sceitticismo dei nuovi membri e, a poca distanza dal "no" irlandese, sono arrivate anche la bocciatura del Trattato di Lisbona dal presidente polacco Lech Kaczyński e i dubbi espressi dal premier ceco Mirek Topolánek.

Quale relazione esiste tra tutti questi fatti? C'è un nesso tra i primi dieci anni di unificazione monetaria e le alterne fortune del Trattato di Lisbona? Probabilmente sì, anzi la relazione potrebbe essere più stretta di quanto si potesse ipotizzare in un primissimo tempo.

¹ Si veda l'*Economic Sentiment Indicator* pubblicato dalla Commissione europea; http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/business_consumer_surveys/2008/bcs_2008_05_en.pdf.

² A. VILLAFRANCA, *L'Europa all'ombra dell'Irlanda: il referendum e le altre sfide dell'Unione*, «ISPI Policy Brief», n. 84, giugno 2008.

N. 95 - LUGLIO 2008

Sintesi

A cosa si devono attribuire le attuali tendenze protezionistiche manifestate da diversi governi europei? Per cercare di dare una risposta a questo quesito è necessario osservare da vicino alcuni problemi, per lo più di natura economica, che sono rinvenibili anche tra le cause della recente bocciatura irlandese del Trattato di Lisbona. L'unione monetaria non ha posto fine alle svalutazioni competitive che, negli anni Settanta e Ottanta, avevano creato tanti e tali dissapori tra le "diplomazie" economiche europee. I tassi di cambio reali infatti continuano a divergere all'interno dell'euro-zona regalando vantaggi competitivi ad alcuni stati (Germania e Austria) ma sottraendoli ad altri (Grecia, Spagna, Italia e Irlanda appunto). Il riaffiorare di spinte protezionistiche è quindi da leggere in questo nuovo scenario in cui sono i nostri stessi partner europei a farci concorrenza e non solo le temute – ma in fondo lontane – economie emergenti. La speranza è che la pressione competitiva proveniente dall'interno sia tale da indurre i governi nazionali dei paesi membri più colpiti ad avviare le necessarie riforme strutturali, in particolare sui mercati dei prodotti e dei servizi, ove il processo di liberalizzazione è lungi dall'essere stato completato.

Benedicta Marzinotto è ricercatrice all'Università di Udine e Junior Associate Fellow di Chatham House.

I 10 anni dell'Euro

Uscito il 15 maggio di quest'anno, l'ultimo rapporto della Commissione Europea *EMU @10* offre una riflessione sulla performance della moneta unica a dieci anni dall'avvio dell'Uem. Il bilancio è nel complesso positivo: il volume del commercio intra-europeo si è espanso; le finanze pubbliche sono sotto controllo; la Bce è riuscita a stabilizzare le aspettative d'inflazione e molti paesi membri dell'area euro hanno avviato importanti riforme strutturali. Rimane un'ombra, sulla quale il rapporto insiste poco, ma che non viene nemmeno taciuta: i paesi dell'euro-zona invece che assomigliarsi sempre di più stanno via via divergendo l'uno dall'altro. In particolare, diversa è la loro performance competitiva all'interno della stessa area euro perché i prezzi, i salari e gli indici di produttività sia del lavoro che del capitale stanno seguendo dinamiche difformi. Il dato è evidenziato dall'andamento dei costi unitari del lavoro per unità di prodotto di ogni singolo membro dell'unione monetaria. L'indice registra infatti una significativa dispersione dopo l'introduzione della moneta unica. Germania e Austria, per esempio, mostrano un notevole recupero di competitività. Grecia, Irlanda, Spagna e Italia, invece, stanno soffrendo di una perdita netta di competitività dovuta, nei primi due paesi, al processo di convergenza verso la media europea di prezzi e salari; nel caso della Spagna, oltreché a dinamiche di convergenza, anche a un deludente calo nella produttività di lavoro e capitale; mentre la crisi italia-

na è da attribuirsi quasi interamente proprio a cali di produttività che relegano il paese a fanalino di coda dell'Europa³.

Queste evidenti divergenze nei costi unitari del lavoro si traducono in una più intensa competizione intra-europea che si aggiunge, peraltro, alla sempre più incalzante concorrenza esterna proveniente dalle economie emergenti di Cina e India.

Sono queste le ragioni che spiegano l'emergere in Europa di forti nuove spinte protezionistiche volte a contrastare il libero movimento di merci, servizi, capitali e persone. Ne avevano rappresentato una prima avvisaglia gli accordi transitori stipulati in concomitanza con l'allargamento orientale dell'Ue nel maggio 2004, con i quali alcuni stati membri dell'Unione, primi tra tutti Germania e Austria, si riservavano di porre un freno alla libera circolazione in Europa dei cittadini dei nuovi entranti, imponendo loro l'obbligo di procurarsi un permesso di lavoro, nonostante essi abbiano formalmente la cittadinanza europea. Al riguardo val la pena sottolineare che Svezia e Irlanda sono stati gli unici paesi a rinunciare agli accordi transitori, anche se forse se ne pentono ora che il quadro congiunturale è debole.

Inoltre, il temuto (e poi realizzatosi) "no" irlandese all'ultimo Trattato di Lisbona segnala il fatto che l'unione monetaria sarà anche un suc-

cesso, ma non lo è al punto da oscurare problemi specifici, cioè di un paese membro o di un gruppo di paesi, che mai verranno risolti se i Trattati continueranno a insistere sulla sovrastruttura uniformante dell'Ue.

Agli occhi irlandesi la più odiosa delle imposizioni è probabilmente proprio quella politica monetaria comune che la Commissione europea celebra come uno dei più riusciti esperimenti di integrazione dalla fondazione della Comunità economica europea (Cee) nel 1957. Non sono infatti mancati negli ultimi anni continui richiami da parte del governo irlandese al fatto che la Bce sia poco attenta alle esigenze dei piccoli paesi, tutta protesa invece a cogliere i segni che provengono dalle economie dei paesi più grandi, cioè quelle che meglio rappresentano la situazione media nell'area euro. Di conseguenza la politica monetaria europea sarebbe troppo restrittiva per un paese come l'Irlanda, meno esposto a pressioni inflazionistiche rispetto agli altri membri dell'Unione e insieme più vicino al rischio di recessione⁴. Per non parlare del fatto che, quando la congiuntura è negativa, la prospettiva di orde di lavoratori provenienti dai nuovi paesi membri diventa il più terribile degli incubi; roba da togliere il sonno non solo alla classe operaia ma in fondo anche

³ B. MARZINOTTO, *Fit for EMU? Comparing the new member states with Southern Europe*, «IEP Briefing Paper», 06/03, Chatham House, 2006.

⁴ B. MARZINOTTO, *Has EMU Made Germany Worse Off: Public Finances, Wage Bargaining and ECB Credibility from a German Perspective*, in A. VERDUN (ed.), *Political and Economic Consequences of Economic and Monetary Union. Taking Stock of the First Eight Years*, New York 2007.

alla media e piccola borghesia⁵.

Non è tutto. Parte della delusione dipende anche dal fatto che l'intensificazione della competitività intra-europea giunge in parte inattesa. Quando il progetto di unificazione monetaria fu avviato l'aspettativa era che esso avrebbe favorito la convergenza tra i paesi membri, tanto più che l'introduzione della moneta unica venne preceduta da un intenso sforzo di correzione di alcune variabili nominali (inflazione e tassi di interesse) verso un livello comune, come di alcune variabili reali (il deficit pubblico per esempio).

Peraltro, buona parte della spinta a portare avanti il progetto di unificazione monetaria scaturiva dalla volontà di porre fine alle svalutazioni competitive che erano state praticate da più paesi europei, Italia in primis, in tempi non sospetti (dal 1979 al 1992), ovvero quando gli stati membri erano vincolati nella gestione del tasso di cambio perché firmatari degli accordi di cooperazione monetaria internazionale previsti dal Sistema monetario europeo (Sme). Questa aspettativa però è stata tradita. Quei paesi, come Germania e Austria, che sono riusciti a controllare prezzi e salari e, al tempo stesso, a migliorare la produttività oggi praticano una sorta di svalutazione competitiva interna alla Ue a danno dei meno virtuosi (tra questi vanno annoverati l'Irlanda appunto,

ma anche Grecia, Spagna e Italia)⁶.

In questo scenario il desiderio di protezione diventa evidentemente più forte e il rifiuto di ulteriori devoluzioni di sovranità a favore dell'Ue la più naturale delle risposte politiche.

La spinta a riformare

Non c'è dubbio che la bocciatura irlandese del Trattato di Lisbona rappresenti un brutto colpo per il processo di integrazione. Tuttavia l'Europa è stata abituata negli anni ad un andamento ciclico che ha visto succedersi ambiziosi progetti di integrazione a crisi involutive profonde. Perfino oggi le divisioni interne all'Europa non sono da leggersi necessariamente in chiave negativa.

Un possibile sviluppo è infatti che i paesi sui quali oggi pesa un calo di competitività siano incentivati ad avviare riforme strutturali più incisive per migliorare la produttività. Come ricordato, il problema riguarda in particolare Spagna, Portogallo e Italia, ma non solo questi paesi. Infatti i dati sull'andamento della produttività multi-fattoriale, cioè di lavoro e capitale, tradiscono una sostanziale stazionarietà nell'ultimo decennio in buona parte dell'unione monetaria, con la sola possibile eccezione della Germania e di alcuni segnali positivi oggi visibili in Francia, dove gli imprenditori – confortati dalla

crescente domanda proveniente dalla locomotiva tedesca – stanno investendo in produttività, anche perché l'offerta di lavoro rimane mediamente debole.

Tra le riforme necessarie urge una più completa liberalizzazione del mercato dei prodotti, ma soprattutto di quello dei servizi, dove il processo di deregolamentazione, per lo più indotto dall'Ue stessa, è rimasto in molti casi incagliato nelle reti legislative e corporativiste dei singoli stati membri. Qui, ancora una volta, colpiscono le differenze piuttosto che le somiglianze perché, nell'applicazione delle direttive comunitarie sul mercato unico, i paesi che registrano ritardi superiori alla media sono i tre giganti politici ed economici della Ue (Germania, Italia e Francia) invece dei piccoli e più disciplinati membri dell'Unione, Irlanda compresa⁷.

Le mancate liberalizzazioni nello scambio di beni e servizi spiegano perché gli interventi sul mercato del lavoro, questi sì numerosi, non abbiano sortito l'effetto desiderato, non abbiano cioè né incrementato l'occupazione, né migliorato la qualità del lavoro. Si realizzano e massimizzano benefici infatti solo quando le riforme strutturali vengono portate avanti congiuntamente. Che significato ha rendere il lavoro più flessibile se la manodopera, alle prese con un mercato privo di concorrenza, è impossibilitata a discernere imprese realmente efficienti da imprese protette e a spostarsi quindi lì dove le

⁵ P. LANE, *Why did Ireland vote no to the Lisbon Treaty?*, in «RGE Monitor», 13 giugno 2008.

⁶ B. MARZINOTTO, *Why EMU favours beggar-your-neighbour policies and why they are not necessarily evil when the beggar is a big country*, «IEP Briefing Paper», Chatham House, 2007.

⁷ Commissione europea, *Internal Market Scoreboard*, luglio 2007.

opportunità di crescita sono maggiori?

Non si dovrebbe tuttavia credere che le riforme strutturali vengano da sé: è irrealistico pensare che siano le stesse corporazioni e i gruppi di interesse a portare avanti la battaglia delle liberalizzazioni. Lo stato può e deve intervenire per promuovere la riforma dei sistemi economici europei e sostenere le fasce più deboli. Lo diceva Polanyi molto tempo addietro: non c'è libero mercato senza stato⁸!

Così anche oggi in Europa l'intensificazione della concorrenza tra gli stessi paesi membri è tale che si moltiplicheranno le richieste di gruppi di interesse e cittadini per una maggiore presenza dello stato nell'economia. Ciò dovrebbe avvenire soprattutto nella forma di una solida e coerente politica industriale che crei le condizioni affinché le singole imprese, e specie quelle di medie e piccole dimensioni, siano incentivate ad avviare le riforme, ovvero a investire in ricerca e sviluppo e in formazione (possibilmente unendo i propri sforzi con quelli delle altre imprese dello stesso settore).

Le relazioni con i paesi terzi

Anche i rapporti con i paesi terzi sono destinati a cambiare sotto la pressione dell'accresciuta concorrenza intra-europea. Non è infatti da escludere che le importazioni a basso costo da Cina e India vengano percepite in maniera

difforme dai vari paesi europei. A patto che l'inflazione mondiale non continui a galoppare (quella cinese in particolare), le importazioni a poco prezzo provenienti dai paesi extra-europei, specie se di beni intermedi, potrebbero rappresentare uno strumento per accrescere la competitività internazionale, lì dove le imprese nazionali non sono in grado di produrre loro a prezzi competitivi. Il miglioramento della performance competitiva sarebbe così abbastanza immediato: consentirebbe ai governi nazionali di tirare un sospiro di sollievo prima di avviare i lunghi (quanto inderogabili) processi di riforma strutturale, esonerandoli anche dal dover intervenire mortificando la domanda interna.

Di conseguenza, i paesi che devono recuperare competitività, tra questi soprattutto Spagna, Irlanda, Grecia e Italia, dovrebbero essere più propensi ad accogliere sul mercato unico europeo prodotti cinesi ed indiani, tanto più che i loro costosi beni riescono a comprare una maggiore quantità di prodotti esteri rispetto a quei membri dell'Unione in cui i prezzi dei beni nazionali sono sotto controllo. Al contrario, questi ultimi, tra i quali vanno annoverati Germania, Austria e Finlandia, avranno altri interessi. Privi di una forte motivazione a favorire la penetrazione di beni (finali e soprattutto intermedi) provenienti da paesi terzi, cercheranno piuttosto di spingere le esportazioni all'esterno dell'Unione (con strumenti più o meno ortodossi) anche per compensare la debolezza della domanda interna.

Un possibile scenario è dunque che le frontiere esterne dell'Ue diventino molto più porose di quanto non siano ora. In altre parole è possibile che ciascun paese membro sviluppi, in via informale, una sua politica commerciale esterna, indipendente dal resto dell'Unione, anche al di là di quel consenso retorico a cui l'Ue cerca sempre di appodare in vista della necessità di difendere un'ipotetica posizione europea comune nelle negoziazioni realizzate nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc).

La possibilità di una moltiplicazione di posizioni differenti in tema di relazioni commerciali esterne allontana peraltro anche la prospettiva di un qualche accordo politico sul cambio tra l'Euro e le altre grandi valute, semmai ce ne fosse stata l'intenzione.

Il ruolo della Bce

Anche la politica monetaria dovrebbe risentire dell'attuale stato di cose. È probabile che la Bce sia indotta a mantenere le condizioni monetarie il più stabili possibile per evitare che modifiche significative nei tassi di interesse a breve vadano a rinforzare le divergenze all'interno dell'unione monetaria. Il lieve incremento dei tassi di interesse annunciato il 3 luglio è quindi ben lungi dall'essere il primo tassello di una strategia a medio termine di progressiva contrazione della base monetaria. Più probabile è la "non azione" fintantoché i paesi membri avranno raggiunto un soddisfacente livello di convergenza. Al massimo ci si

⁸ K. POLANYI, *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston 1944.

può attendere una timida espansione del credito nell'ipotesi, non veramente troppo realistica, che la Bce sia sensibile alle caratteristiche cicliche del comportamento delle imprese, ed in particolare alla loro tendenza a tagliare gli investimenti in produttività appena emergono problemi, più o meno seri, di liquidità.

Al fondamentale inattivismo si potrebbe aggiungere nei prossimi dodici mesi anche un uso più pacato ed accorto delle parole, se la Bce decidesse di rinunciare a quella politica degli annunci che fino a oggi ha dimostrato una sorprendente capacità di agitare i mercati, ancora prima che le effettive manovre di politica monetaria siano realmente introdotte.

Conclusioni: quale Europa?

Quali sono dunque le prospettive per l'integrazione europea? L'Europa del prossimo futuro sarà sempre più (nella sostanza ancor prima che nella forma) un'unione a geometria variabile caratterizzata da frontiere maggiormente porose. L'affievolirsi della spinta integrazionista è un fenomeno congenito all'integrazione europea ma non dovrebbe necessariamente destare molte preoccupazioni. Oggi la macchina comunitaria si è certamente ingolfata, ma sono tante le motivazioni di ordine economico (oltre che ovviamente politico) che possono spingere gli stati membri a ritrovare il cammino dell'integrazione, soprattutto quando questi (ognuno con le proprie forze) avranno raggiunto un livello di convergenza più adeguato. Tuttavia,

nel frattempo, le dinamiche interne alla Ue e quelle internazionali continueranno a ingrossare il vento del protezionismo soprattutto in quei paesi membri che più soffrono di fronte alla competizione globale.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici
- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Emergenze e Affari Umanitari
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

ISPI
 Palazzo Clerici
 Via Clerici, 5
 I - 20121 Milano
www.ispionline.it

Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
ispi.policybrief1@ispionline.it

© ISPI 2008