

# **Analisi annuale indipendente della crescita 2013**

## **ECLM-IMK-OFCE**

### ***Sintesi***

Quattro anni dopo l'inizio della grande recessione, l'area dell'euro resta in crisi. Il PIL e il PIL pro capite sono al di sotto dei rispettivi livelli precedenti alla crisi. Il tasso di disoccupazione ha raggiunto un livello record storico di 11,6 punti percentuali della forza lavoro a settembre 2012, il riflesso più drammatico del continuo sconforto sociale scaturito dalla grande recessione. La sostenibilità del debito pubblico è fonte di grande preoccupazione per i governi nazionali, per la Commissione europea e per i mercati finanziari; tuttavia, gli ampi programmi di consolidamento che si sono succeduti si sono rivelati incapaci di far fronte al problema. Finora, l'affermazione che l'austerità fosse l'unica strategia possibile per uscire da questo vicolo cieco è stata il fulcro del messaggio dei politici ai cittadini europei. Tale asserzione, però, si basa su una diagnosi fallace secondo cui la crisi deriva dal lassismo fiscale degli Stati membri: per l'area dell'euro nel suo insieme, la politica fiscale non rappresenta l'origine del problema. I più alti livelli di disavanzo e di debito sono stati una necessaria reazione dei governi dinanzi alla peggiore recessione dalla seconda guerra mondiale. La risposta fiscale si è dimostrata efficace su due fronti: essa ha interrotto il processo di recessione e mitigato la crisi finanziaria. Di conseguenza, ha comportato un brusco incremento del debito pubblico di tutti i paesi dell'area dell'euro.

In tempi normali, la sostenibilità del debito pubblico è una questione di lungo termine mentre la disoccupazione e la crescita sono tematiche di breve termine. Tuttavia, nel timore di un presunto incremento imminente dei tassi di interesse e costretti dal patto di stabilità e crescita, sebbene la transizione verso tempi più normali non fosse ancora stata completata, gli Stati membri e la Commissione europea hanno invertito le priorità. Questa scelta riflette in parte le ben note insidie del quadro istituzionale dell'unione economica e monetaria, ma riflette anche una visione dogmatica in cui la politica di bilancio è incapace di gestire la domanda e

l'ambito di azione delle pubbliche amministrazioni deve essere inibito e limitato. Questa ideologia ha portato gli Stati membri ad attuare una massiccia austerità fiscale in tempi difficili.

Com'è ora evidente, questa strategia è profondamente errata. I paesi dell'area dell'euro, specialmente quelli dell'Europa meridionale, hanno intrapreso un consolidamento precipitoso e mal concepito. Le misure di austerità hanno raggiunto dimensioni mai viste nella storia della politica fiscale. Il cambiamento cumulativo nella posizione fiscale per la Grecia dal 2010 al 2012 ammonta a 18 punti del PIL. Per il Portogallo, la Spagna e l'Italia, il dato ha raggiunto rispettivamente 7,5, 6,5 e 4,8 punti del PIL. Il consolidamento è rapidamente diventato sincronizzato, con effetti di ricaduta negativi per l'intera area dell'euro, amplificando i suoi effetti immediati. La ridotta crescita economica, a sua volta, rende sempre meno probabile la sostenibilità del debito pubblico. L'austerità, dunque, si è dimostrata chiaramente controproducente: il percorso di riduzione dei disavanzi pubblici, infatti, si è finora dimostrato deludente quanto agli obiettivi iniziali stabiliti dagli Stati membri e dalla Commissione.

Dalla primavera del 2011, la disoccupazione nell'UE a 27 e nell'area dell'euro ha iniziato ad aumentare rapidamente, e solo nell'ultimo anno ha coinvolto altri due milioni di persone. Anche la disoccupazione giovanile ha subito un drastico incremento durante la crisi. Nel secondo trimestre del 2012, 9,2 milioni di giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni erano disoccupati: questo dato corrisponde al 17,7 per cento della forza lavoro di questa fascia d'età e rappresenta il 36,7 per cento di tutta la popolazione disoccupata nell'UE a 27: rispetto al tasso di disoccupazione complessivo dell'UE, la disoccupazione giovanile è aumentata in maniera più drastica. Per quanto riguarda i lavoratori scarsamente qualificati, si osservano tendenze analoghe. L'esperienza passata dimostra chiaramente che, una volta raggiunto un livello elevato, la disoccupazione tende a rimanere alta per gli anni successivi: questo fenomeno è noto come persistenza. Unitamente all'incremento della disoccupazione, i primi sintomi della persistenza del fenomeno negli anni a venire sono già visibili. Nel secondo trimestre del 2012, circa 11 milioni di persone nell'UE erano già disoccupate da un anno o più. Nell'ultimo anno, la disoccupazione di lungo periodo ha colpito altri 1,4 milioni di persone dell'UE a 27 e 1,2 milioni di persone nell'area dell'euro.

La disoccupazione di lungo periodo ha comportato una riduzione delle dimensioni reali della forza lavoro, che in ultima istanza può tradursi in un più alto livello strutturale di disoccupazione. Ciò renderà più difficile generare crescita e finanze pubbliche sane nell'UE nel medio termine. Oltre alle sue ripercussioni sul potenziale di crescita e sulle finanze pubbliche, la disoccupazione di lungo periodo può esacerbare la povertà, poiché i sussidi di disoccupazione termineranno prima del previsto. La disoccupazione di lungo termine, quindi, può anche diventare una profonda problematica sociale per la società europea. Alla luce delle nostre previsioni sulla disoccupazione nell'UE e nell'area dell'euro, le nostre stime rimandano a una disoccupazione di lungo termine che può raggiungere i 12 milioni nell'UE e i 9 milioni nell'area dell'euro alla fine del 2013.

Ciò che colpisce è che le conseguenze di un consolidamento mal concepito avrebbero potuto e dovuto essere previste, mentre sono state invece ampiamente sottovalutate. Si è poi tralasciato il numero crescente di prove teoriche ed empiriche secondo cui le dimensioni dei moltiplicatori fiscali si amplificano in una situazione di fragilità. Concretamente, mentre in tempi normali (ossia quando il differenziale tra prodotto effettivo e potenziale è vicino allo zero) una riduzione di un punto del PIL del disavanzo strutturale riduce le attività in un tasso che può variare tra lo 0,5 e l'1% (questo è il moltiplicatore fiscale), tale effetto supera l'1,5% nei periodi negativi e può finanche raggiungere il 2% quando il clima economico è gravemente depresso. Tutti gli elementi (recessione, politica monetaria a tasso zero, nessuna svalutazione compensativa, austerità tra i principali partner commerciali) noti per generare moltiplicatori più alti nel normale erano presenti nell'area dell'euro.

La ripresa osservata dalla fine del 2009 si è interrotta. L'area dell'euro è entrata in una nuova fase di recessione nel terzo trimestre nel 2011 e non sono attesi miglioramenti: le previsioni relative al PIL puntano a una riduzione dello 0,4% nel 2012 e ancora dello 0,3% nel 2013. L'Italia, la Spagna, il Portogallo e la Grecia sembrano sprofondare in una depressione senza fine. Il tasso di disoccupazione ha raggiunto livelli record nell'area dell'euro e soprattutto in Spagna, Grecia, Portogallo e Irlanda. La fiducia delle famiglie, delle società non finanziarie e dei mercati finanziari è nuovamente crollata. I tassi di interesse non si sono ridotti, e i governi dei paesi meridionali si trovano ancora di fronte a premi per il rischio sui tassi di

interesse insostenibili (nonostante alcune iniziative politiche), mentre la Germania, l'Austria e la Francia godono di tassi di interesse storicamente bassi.

Piuttosto che concentrarsi sui disavanzi pubblici, è necessario affrontare la causa sottostante della crisi. L'area dell'euro è stata anzitutto inficiata da una crisi della bilancia dei pagamenti dovuta all'accumulo degli attuali squilibri delle partite correnti tra i suoi membri. Nel momento in cui i flussi necessari per il finanziamento di tali squilibri si sono prosciugati, la crisi si è propagata sotto forma di crisi di liquidità. Sarebbe stato opportuno tentare di adeguare i salari e i prezzi nominali in modo equilibrato, mantenendo al minimo gli effetti negativi per domanda, produzione e occupazione; si è invece cercata la salvezza nell'austerità generalizzata, riducendo la domanda, i salari e i prezzi, esacerbando la disoccupazione.

Sebbene talune misure di consolidamento fiscale fossero quasi certamente una componente necessaria di una strategia di riequilibrio atta a contenere eccessi passati in alcuni paesi, i paesi con ampie eccedenze, specialmente la Germania, avrebbero dovuto intraprendere azioni simmetriche per stimolare la domanda e garantire una più rapida crescita dei salari e dei prezzi nominali. L'onere dell'adeguamento, invece, è stato imposto ai paesi con disavanzi. Sono stati fatti passi in avanti nella risoluzione degli squilibri competitivi, ma il costo è stato ingente. I paesi con eccedenze non hanno garantito una risposta equilibrata, e questo fattore sta anche aumentando il disavanzo commerciale complessivo dell'area dell'euro. È improbabile che tale soluzione si dimostri sostenibile, dato che sposta l'onere dell'adeguamento sui paesi che non fanno parte dell'area dell'euro e provocherà una serie di controazioni.

La necessità di un dibattito pubblico su temi tanto vitali è pressante. I decisori politici hanno ampiamente ignorato le voci dissenzianti, persino quando queste si sono intensificate. Le decisioni sull'attuale strategia macroeconomica per l'area dell'euro non devono essere prese esclusivamente dalla Commissione europea in questo preciso momento, visto che il nuovo quadro fiscale dell'Unione europea lascia ai paesi dell'area dell'euro una certa libertà di azione. In primo luogo, i paesi potrebbero invocare circostanze eccezionali quando si trovano dinanzi a "*un evento inconsueto non soggetto al controllo dello Stato membro interessato ed abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria delle amministrazioni pubbliche, ovvero periodi di grave recessione economica come stabilito nel patto di stabilità e crescita rivisto (...)*". In secondo luogo, il percorso di consolidamento può essere alleggerito

per i paesi con disavanzi eccessivi, dal momento che si afferma che *"nella sua raccomandazione, il Consiglio chiede che lo Stato membro realizzi ogni anno obiettivi di bilancio che, sulla base delle previsioni sottese alla raccomandazione, siano coerenti con un miglioramento annuo minimo pari ad almeno lo 0,5 % del PIL come parametro di riferimento, del suo saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una tantum, al fine di assicurare la correzione del disavanzo eccessivo entro il termine fissato nella raccomandazione"*. Si tratta certamente di una condizione minima ma anche sufficiente per riportare il rapporto disavanzo/PIL verso il 3% e il rapporto debito/PIL verso il 60%.

Risulta quindi necessaria una strategia alternativa basata su quattro punti:

**In primo luogo**, occorre rallentare e diffondere il consolidamento fiscale nel rispetto delle attuali norme fiscali dell'UE. Invece delle misure di austerità per circa 130 miliardi di euro per tutta l'area dell'euro, un consolidamento fiscale più equilibrato di 0,5 punti del PIL, conformemente ai trattati e al patto di bilancio, comporterebbe un concreto margine di manovra di oltre 85 miliardi di euro solo per il 2013. Tale importo differirebbe in maniera sostanziale dalle promesse dei Consigli europei di giugno e ottobre 2012 di destinare 120 miliardi di euro (non ancora programmati) fino al 2020 nell'ambito del patto per l'occupazione e la crescita. Rallentando il percorso di consolidamento e ponendo un limite allo stesso, la crescita media per l'area dell'euro tra il 2013 e il 2017 potrebbe migliorare di 0,7 punti all'anno.

**In secondo luogo**, la BCE deve agire in tutto e per tutto come prestatore di ultima istanza per i paesi dell'area dell'euro, così da sollevare gli Stati membri dalla pressione del panico derivante dai mercati finanziari. Per far cessare il panico, l'UE deve dotarsi di un piano credibile e chiaro ai suoi creditori.

**In terzo luogo**, occorre incrementare in maniera sostanziale i prestiti della Banca europea degli investimenti e altre misure (in particolare l'utilizzo dei fondi strutturali e dei prestiti obbligazionari per il finanziamento di progetti), così da promuovere realmente l'agenda dell'UE per la crescita. I succitati impegni devono essere trasformati in investimenti concreti.

**In quarto luogo**, uno stretto coordinamento delle politiche economiche deve mirare a ridurre gli attuali squilibri delle partite correnti. L'adeguamento non

deve dipendere esclusivamente dai paesi in situazione di disavanzo. La Germania e i Paesi Bassi devono inoltre intraprendere misure tese a ridurre le eccedenze.