

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI ASPETTI
FINANZIARI, MONETARI E CREDITIZI CONNESSI
ALL'ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

12° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 26 MAGGIO 2004

Presidenza del presidente PEDRIZZI

INDICE**Audizione del Presidente dell'Istituto di Studi e Analisi Economica**

* PRESIDENTE	Pag. 3, 12, 13 e <i>passim</i>	* MAJOCCHI	Pag. 3, 13
CAMBURSANO (<i>Mar-DL-U</i>)	12		
* EUFEMI (<i>UDC</i>)	12		

N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Indipendente della Casa delle Libertà: Misto-Ind-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Alleanza Popolare-Udeur: Misto-AP-Udeur.

Intervengono il presidente dell'Istituto di Studi e Analisi Economica, professor Alberto Majocchi, accompagnato dal direttore dell'unità Economia e diritto della Pubblica Amministrazione, dottor Efisio Espa, e dal coordinatore dell'area Bilancio, comando e controllo della Pubblica Amministrazione del medesimo Istituto, dottoressa Maria Cristina Mercuri.

I lavori hanno inizio alle ore 15,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Presidente dell'Istituto di Studi e Analisi Economica

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli aspetti finanziari, monetari e creditizi connessi all'allargamento dell'Unione Europea, sospesa nella seduta del 19 maggio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Sono presenti oggi il presidente dell'Istituto di Studi e Analisi Economica (ISAE), professor Alberto Majocchi, accompagnato dal direttore dell'unità Economia e diritto della Pubblica Amministrazione, dottor Efisio Espa, e dal coordinatore dell'area Bilancio, comando e controllo della Pubblica Amministrazione del medesimo Istituto, dottoressa Maria Cristina Mercuri, che ringrazio per aver accolto il nostro invito.

Anzitutto chiedo scusa ai nostri ospiti per lo slittamento dell'orario di inizio di questa audizione e avverto che il tempo a nostra disposizione sarà limitato perché alle ore 16,30 dovremo essere in Aula per delle votazioni.

Abbiamo deciso di invitarvi a questa audizione perché siamo venuti a conoscenza di vostri studi approfonditi sul recente allargamento dell'Unione Europea a dieci nuovi Paesi. Dopo aver precisato che la nostra attenzione è rivolta agli aspetti finanziari, monetari e creditizi connessi a questa riunificazione dell'Europa, vi cedo subito la parola per una esposizione introduttiva.

MAJOCCHI. Signor Presidente, in questo nostro documento, che consegnò agli atti della Commissione, abbiamo riportato le analisi svolte dal nostro Istituto sul problema dell'allargamento dell'Unione, le cui principali conclusioni cercherò ora di riprendere sinteticamente.

L'Unione Europea ha ufficialmente avviato lo scorso primo maggio il suo quinto allargamento, con un ingresso, a regime, di dieci nuovi membri, otto dei quali (Repubblica Ceca, Estonia, Polonia, Slovenia, Ungheria, Lettonia, Lituania e Repubblica Slovacca) appartenenti all'area dei paesi dell'Europa Centro-Orientale (PECO), oltre a Cipro e Malta.

Il solo elenco dei Paesi potenzialmente già membri a pieno titolo dell'Unione Europea, la vastità dell'area geografica interessata e i tempi, da considerare nel complesso molto rapidi, con cui i meccanismi di adesione sono stati resi operativi, offrono già l'idea di quanto complesso e delicato sia il processo di allargamento dell'Unione. Le considerazioni avanzate nel testo distribuito per questa audizione affrontano alcuni dei maggiori temi che compongono il mosaico dell'ampliamento a Est dell'Unione Europea, grazie all'esame dei quali è possibile ponderare con attenzione i rischi e i costi, ma anche gli straordinari vantaggi per il futuro dell'economia europea, che l'intera operazione comporta.

In particolare, i temi affrontati sono i seguenti: una rassegna dei possibili effetti aggregati sull'Unione nel suo insieme e sui singoli Paesi dell'ampliamento dell'Unione a 25 membri e in considerazione della richiesta esplicita rivolta dal signor Presidente della 6^a Commissione del Senato della Repubblica, un'analisi di alcune delle problematiche di carattere monetario e finanziario riguardanti, in particolare, gli otto Stati dell'Europa Centro-Orientale di fresco ingresso nell'Unione e, segnatamente: un esame dello stato delle finanze statali dei nuovi membri sulla base dei principali indicatori di finanza pubblica; un'analisi dei flussi commerciali, come una volta si usava dire, «Est-Ovest», alla luce della forte integrazione già scorsa negli ultimi anni; un approfondimento sulle problematiche di carattere valutario legate all'ingresso delle valute dei nuovi membri del cosiddetto SME II, approfondimento basato, in particolare, proprio sulle principali caratteristiche degli scambi commerciali appena citati.

Data l'importanza assunta dal tema proprio nelle ultime settimane, è apparso opportuno anche proporre all'attenzione della 6^a Commissione del Senato della Repubblica alcuni elementi di valutazione e alcune considerazioni legate ai potenziali flussi migratori originanti dai nuovi Stati membri dell'Unione.

La letteratura economica sulle conseguenze dell'integrazione dei Paesi dell'Europa Centro-Orientale nello spazio economico europeo si è inizialmente concentrata sugli effetti del commercio potenziale, derivanti dall'apertura di questi Paesi ai mercati internazionali.

I nuovi membri dell'Unione partecipano, non solo ad un'area di libero scambio, ma anche ad un'unione doganale con l'Unione. Questo potrebbe comportare dei costi in termini di diversione del commercio, ovvero di flussi commerciali in precedenza intrattenuti con altri Paesi, che invece ora si dirigono verso Paesi membri dell'Unione, più convenienti per effetto dell'abolizione delle tariffe che permangono invece nei confronti di Paesi terzi. Tuttavia, per la maggior parte dei settori, questa possibilità è limitata. Infatti, le tariffe dell'Unione sono generalmente inferiori a quelle dei nuovi Paesi membri (a eccezione dell'Estonia). Inoltre,

quando gli effetti sul commercio derivano prevalentemente dall'ingresso nel mercato unico, gli effetti netti di benessere derivanti dalla creazione di commercio sono molto probabilmente superiori ai costi della diversione del commercio. Questo perché sul fronte dei benefici netti non si ha solo il consueto triangolo di guadagno di benessere per i consumatori, ma va considerato tutto il guadagno derivante dal minor costo delle importazioni, che non deriva dalle riduzioni tariffarie, ma da un risparmio di risorse che prima andavano sprecate, quindi da una maggiore efficienza. La riduzione dei prezzi delle importazioni dovrebbe favorire in primo luogo i consumatori ma, considerando i beni intermedi, si può ipotizzare una diminuzione dei costi anche per produttori e investitori.

Oltre alle ripercussioni sul commercio, vanno considerati anche gli effetti derivanti dall'ampliamento del mercato unico. In particolare, questi sarebbero rilevanti soprattutto sul lato dell'offerta. Con l'ingresso dei «Dieci» nel mercato unico dovrebbero aumentare la competizione e la produttività e dovrebbe diminuire il *mark-up* nei confronti dei settori caratterizzati da una struttura oligopolistica. Ciò comporterà ristrutturazioni, con i relativi effetti redistributivi, che possono essere colti solo con analisi molto dettagliate che tengano conto anche degli aspetti settoriali.

La partecipazione al mercato unico comporta la libera circolazione, oltre che dei beni e dei servizi, anche dei fattori. Va sottolineato che uno degli aspetti che potenzialmente è foriero di sensibili conseguenze è quello riguardante la circolazione dei lavoratori. Le ampie disparità in termini di reddito *pro capite* e, ancor più, in termini di salari, tra regioni contigue, induce a prevedere un flusso netto di lavoratori da Est a Ovest. Sul fronte dell'offerta si avrà dunque un incremento della forza lavoro e, quindi, del potenziale di crescita di lungo periodo per l'Europa a 15.

La mobilità dei lavoratori all'interno dell'Europa a 25 è uno degli aspetti più controversi dell'allargamento. I trattati di adesione prevedono, come noto, la possibilità per i vecchi Stati membri di non applicare la normativa comunitaria in materia di libera circolazione dei lavoratori, ma di continuare a regolamentare i flussi di ingresso per motivi di lavoro sulla base di norme nazionali per un periodo transitorio che si può estendere fino ad un massimo di sette anni. In assenza di forme di coordinamento delle politiche di accesso per i cittadini provenienti dai nuovi Stati membri, ogni paese dell'Unione Europea a 15 ha stabilito regole proprie che variano per grado di restrizione e gradualità del processo di apertura ai nuovi flussi di lavoratori.

Come evidenziato dalla tavola 1, riportata nel testo consegnato agli atti della Commissione, solo Regno Unito, Irlanda e Svezia non applicano vincoli numerici o temporali alla libera circolazione dei cittadini neocomunitari. Il Regno Unito ha, comunque, escluso, per i primi due anni, l'accesso dei nuovi entrati alle prestazioni del sistema di sicurezza sociale. L'opzione per le restrizioni temporanee non è stata scelta nei Paesi che registrano bassi tassi di disoccupazione, carenze di manodopera nazionale rispetto ai fabbisogni, bassa pressione migratoria dall'area Centro-Orientale e che hanno una normativa nazionale in materia di immigrazione

orientata a criteri di selettività, condizioni queste che influiscono sui rischi conseguenti a un aumento improvviso dell'offerta di lavoro.

Tutti gli altri Paesi hanno utilizzato la facoltà di limitare, almeno per i primi due anni, l'accesso al mercato del lavoro dei lavoratori provenienti dai paesi neoentrati.

Le differenze nelle regole adottate riflettono principalmente le caratteristiche della normativa applicata nei vari Paesi in materia di immigrazione. Nella maggior parte dei casi continuerà ad essere necessaria la richiesta di un permesso di lavoro, la cui concessione è subordinata alla verifica della non disponibilità di manodopera nazionale o comunitaria. L'Italia, in particolare, ha stabilito la fissazione di quote numeriche per i permessi di lavoro da concedere ai neocomunitari, ma è stata introdotta una procedura semplificata rispetto all'*iter* oggi previsto.

Prima dell'ultimo allargamento, nell'Unione gli immigrati provenienti da Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia e Ungheria erano stimati in 753.000, dei quali il 7 per cento circa è presente in Italia. Tale dato riflette chiaramente l'operare dei vincoli alla mobilità derivanti dalla normativa in materia di immigrazione applicata ai lavoratori provenienti da Paesi terzi.

Come evidenziato nella tavola 2 riportata nel testo consegnato agli atti della Commissione, il divario nei salari percepiti e nella probabilità di occupazione tra vecchi e nuovi Stati membri è infatti significativo e, in assenza dei vincoli normativi fino ad ora previsti, può influire, anche in misura consistente, sulle scelte di mobilità dei neocomunitari. La propensione all'immigrazione dipenderà, peraltro, dalla velocità del processo di convergenza dei redditi e dei tassi di disoccupazione tra i due gruppi di Paesi, che si realizzerà dopo l'ingresso nell'Unione.

La maggior parte delle stime indicano che i flussi attesi in caso di libera circolazione, pur non essendo trascurabili, non dovrebbero comunque raggiungere livelli tali da produrre tensioni rilevanti nei mercati del lavoro dei Paesi di destinazione. In base ad elaborazioni recenti effettuate per la Commissione europea, in assenza della clausola di transitorietà, ovvero se tutti i Paesi avessero consentito immediatamente la libera circolazione, si sarebbero avuti nei primi anni flussi aggiuntivi pari a circa 300.000 persone all'anno, con un massimo di 367.000 persone nel secondo anno, concentrato soprattutto in Germania, mentre l'Italia sarebbe al secondo posto con un aumento di 40.351 unità. Va evidenziato che tale valore non si discosta significativamente dall'aumento che si è registrato nelle presenze di immigrati provenienti dai PECO-10 tra l'ultima regolarizzazione e quella del 1998, stimabile in circa 190.000 unità in quattro anni, dato che equivale a circa 50.000 nuovi occupati all'anno.

Da un punto di vista empirico e a livello di macroaree, la maggiore integrazione sembrerebbe comportare effetti positivi sia per l'Unione nel suo complesso sia per i nuovi membri. Tuttavia, i risultati sono fortemente influenzati dalla disparità in termini di peso economico delle due aree: essenzialmente, il fatto che un blocco grande e ricco si integri con uno piccolo e relativamente povero provoca effetti asimmetrici per le due aree

considerate. Anche la rilevanza reciproca negli scambi commerciali è molto diversa: il 70 per cento circa dei flussi commerciali dei PECO nel loro insieme sono orientati verso l'Unione Europea, mentre quest'ultima presenta una quota di commercio con i candidati decisamente più contenuta. Dunque, gli effetti economici dell'allargamento in termini relativi, rispetto al PIL, saranno modesti, ma comunque positivi, per l'Unione Europea a 15 e molto più consistenti per i Paesi entranti.

Per quanto riguarda i regimi valutari dei nuovi Stati membri, le dieci Nazioni (gli otto PECO più Cipro e Malta) entrate a fare parte dell'Unione Europea lo scorso primo maggio non hanno adottato contestualmente l'euro. I nuovi Stati membri, con la cosiddetta «deroga», dopo l'ingresso nell'Unione Europea dovranno aderire, con tempi stabiliti autonomamente da ciascuna Nazione, al Sistema Monetario Europeo II (SME II). Secondo quanto dispone il Trattato di Maastricht, infatti, la partecipazione stabile per un periodo di almeno due anni all'accordo di cambio è una condizione necessaria per l'adozione della moneta unica, rappresentando quindi un passaggio obbligato per le economie che, una volta soddisfatti i parametri di convergenza, entreranno nell'Unione Economica e Monetaria.

I dieci Paesi in questione, con poche eccezioni, sperimenteranno di fatto una forma di regime di cambio più rigida di quella attuale. La maggior parte dei nuovi Stati membri ha già manifestato l'intenzione di aderire allo SME II velocemente, sebbene non siano previste restrizioni su data di ingresso e permanenza superiore ai due anni, con il proposito di adottare nel periodo più breve possibile l'euro. Proprio in funzione di questa intenzione, la questione della compatibilità dei regimi attualmente in vigore nei dieci nuovi Stati membri e della sostenibilità dello SME II è di rilevante importanza.

Il rapporto dell'ECOFIN, preparato in occasione del Consiglio europeo di Nizza del novembre 2000, sottolinea che lo SME II è un sistema di cambio flessibile e compatibile con diversi regimi valutari. Le maggiori problematiche si potrebbero registrare per i Paesi che attualmente sperimentano forme di fluttuazione libera, fluttuazione manovrata senza una parità dichiarata e concordata in via multilaterale, parità mobili e ancoraggi a valute diverse dall'euro.

Negli ultimi dieci anni, un numero crescente delle economie in esame ha adottato sistemi valutari che presentano forme di ancoraggio all'euro; nonostante ciò, sei Paesi su dieci presentano ancora un regime di cambio che rientra nelle categorie «non compatibili».

Inoltre, poiché le Nazioni in oggetto hanno struttura economica, sistema di cambio e grado di convergenza reale e nominale molto diversi tra loro, è impossibile identificare e raccomandare una strategia uguale per tutti per l'ingresso nello SME II e la successiva adozione dell'euro.

Ciascun nuovo membro dovrà valutare il proprio specifico grado di convergenza, con particolare attenzione al processo di integrazione monetaria nel suo complesso, inclusivo naturalmente della politica valutaria.

Nonostante il raggiungimento di un elevato grado di stabilità macroeconomica, la possibilità che qualcuno di questi Paesi possa essere colpito

da *shock* esogeni nel periodo di adesione allo SME II non può essere trascurato.

L'Ungheria, ad esempio, la cui valuta è ancorata dal 1999 all'euro con una banda di oscillazione pari al 15 per cento, ha sperimentato negli ultimi due anni diversi episodi di attacchi speculativi. Questi ultimi hanno costretto la banca centrale a manovre restrittive sui tassi di interesse per evitare il verificarsi di una crisi valutaria.

La possibilità che tali episodi si ripetano, in particolare in quei Paesi che presentano *deficit* al di sopra del 3 per cento (Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacca), è quindi possibile anche dopo l'ingresso nell'Unione Europea, data la contemporanea presenza di elevata mobilità dei capitali, integrazione commerciale e tassi di cambio vincolati.

È importante notare che, in seguito dell'adesione allo SME II, se da un lato l'ampia fascia di oscillazione eviterebbe frequenti interventi marginali da parte della Banca Centrale Europea (BCE), dall'altro consentirebbe una sensibile oscillazione del tasso di cambio. Nella misura in cui si verificasse la trasmissione di un eventuale disturbo valutario da un Paese a un altro, ciò potrebbe influenzare i rapporti bilaterali tra Paesi *acceding*, e in estrema analisi minare la credibilità dell'accordo di cambio.

Nell'analisi che segue, assumendo che vi sia la possibilità del verificarsi di *shock* esogeni, intendiamo concentrarci sull'identificazione e il confronto del grado di vulnerabilità alla trasmissione dei disturbi valutari degli otto nuovi Stati membri dell'Unione Europea dell'Europa Centro-Orientale.

Nei PECO-8, in effetti, negli anni Novanta si è verificata una rilevante evoluzione del commercio. Il grado di apertura (inteso come la somma di esportazioni e importazioni in rapporto al PIL) è aumentato notevolmente; l'integrazione con l'Unione Europea, favorita da accordi di associazione bilaterali, ha condotto a un consistente aumento della quota di esportazioni di queste Nazioni nel mercato europeo.

Il grado di apertura risulta essere in media pari al 92 per cento del PIL (56,7 per cento se si tiene conto solo del commercio con l'Unione Europea); i valori più elevati si riscontrano per l'Estonia, la Repubblica Slovacca e la Slovenia. Tutti e otto i Paesi in esame mostrano una stretta relazione commerciale con l'Unione Europea, verso cui sono dirette il 63,7 per cento delle esportazioni e da cui provengono circa il 60,5 per cento delle importazioni.

È interessante notare che le Nazioni relativamente più integrate con l'Unione Europea (Ungheria, Lettonia e Polonia) sono quelle con il minor grado di apertura *tout court*; al contrario, quelle che presentano il valore più elevato di questo indicatore (Estonia, Slovenia, Repubblica Ceca e Slovacca) mostrano al contempo una minore integrazione con l'Unione. Tale fenomeno potrebbe suggerire che quest'ultimo gruppo, che commercia anche con Paesi terzi, potrebbe essere in qualche modo più esposto a *shock* provenienti dall'esterno dell'Unione Europea rispetto alle altre Nazioni in esame.

Dalle tavole riportate nel testo consegnato alla Commissione emerge come, per gli 8 Paesi in esame, l'Unione Europea rappresenti il principale mercato di destinazione delle rispettive esportazioni; le quote di commercio nei confronti di Stati Uniti e Giappone risultano, nel confronto, marginali. Il peso del commercio intraregionale appare eterogeneo; al di là della quota relativa all'interscambio tra Repubblica Ceca e Slovacca, elevata per ovvie ragioni storico-politiche, il più intenso flusso di esportazioni bilaterali all'interno dell'area in questione è quello in partenza dalla Lettonia verso la Lituania e la Slovenia (con una quota vicina al 13 per cento del totale delle esportazioni), assai lontano, comunque, dal peso dell'interscambio nei confronti dell'Unione Europea.

Dall'analisi dei flussi bilaterali di esportazioni emergono quindi due sottogruppi, all'interno dei quali il commercio appare più intenso. Il primo è quello composto dalle quattro Nazioni più grandi e maggiormente sviluppate (Repubblica Ceca e Slovacca, Ungheria e Polonia, membri OCSE), il secondo include i Paesi baltici (Estonia, Lettonia e Lituania) e la Slovenia. In altri termini, Paesi più omogenei tra loro in termini di sviluppo e ampiezza economica sembrano mostrare maggiore interscambio commerciale bilaterale.

Il commercio tra i PECO-8 e l'Unione Europea è prevalentemente di tipo intraindustriale; quest'ultimo si configura in buona parte come commercio «verticale», riguardante cioè beni in differenti fasi del processo di produzione. La similarità delle strutture commerciali di questi Paesi potrebbe quindi far supporre una maggiore esposizione a *shock* simmetrici.

Il grado di similarità della struttura commerciale ha una grande rilevanza per valutare la vulnerabilità di una Nazione alla trasmissione di *shock* valutari. A parità di altre condizioni, la somiglianza nella struttura commerciale determina la dimensione e la direzione dell'effetto sulla domanda. La probabilità di svalutare sembrerebbe, infatti, più elevata nei Paesi che hanno struttura commerciale simile a quella della Nazione dove ha origine lo *shock* valutario.

In definitiva, sulla base dell'analisi svolta, i Paesi in esame mostrano, in generale, un elevato grado di apertura commerciale e, in particolare, un profondo legame con i Paesi dell'Unione Europea. Nell'ultimo decennio hanno mostrato un notevole cambiamento della propria struttura commerciale, avvicinandosi a quella media dei 15 Paesi europei; rispetto a quest'ultimo mercato di destinazione, appaiono inoltre caratterizzati da un elevato grado di competizione, tendendo ad esportare beni qualitativamente simili.

Dall'analisi riportata nel testo consegnato agli atti della Commissione emergono alcune implicazioni di *policy* sulla sostenibilità dello SME II. Quelle dei PECO-8 sono economie molto aperte, con un alto grado d'integrazione intraregionale e con l'Unione Europea.

I dati riportati nelle tavole sembrano suggerire che con un indice di similarità delle esportazioni elevato e con una limitata traslazione della svalutazione sul costo, le nazioni più «contagiose» siano rappresentate da Repubblica Slovacca, Lettonia ed Estonia; nel caso in questi Paesi si

determinasse un episodio di svalutazione, i Paesi più vulnerabili in termini di trasmissione della crisi sono rispettivamente la Repubblica Ceca, l'Estonia, l'Ungheria, la Polonia e la Repubblica Slovacca.

Deve essere sottolineato che l'ingresso nello SME II per i PECO-8 implicherà una limitata flessibilità del tasso di cambio, in un contesto in cui si determinerà presumibilmente un ulteriore incremento dei flussi di beni e di capitali.

I flussi commerciali e di capitale e i potenziali *shock* di domanda che dovrebbero generarsi potrebbero esercitare pressioni sulle valute nazionali dei Paesi periferici. La questione aperta è se, in tale contesto, la rigidità del tasso di cambio non potrebbe indurre riallineamenti a catena con conseguenze economiche negative soprattutto sulla credibilità dello SME II.

A causa dell'eterogeneità dei processi di traslazione sui prezzi della svalutazione, della struttura commerciale e del regime esistente di cambio è estremamente difficile derivare un'implicazione unica sulla sostenibilità dello SME II. Tuttavia, secondo i nostri risultati preliminari, se si verificasse uno *shock* valutario in uno o più degli otto Paesi, la possibilità della diffusione a tutto il gruppo sarebbe in parte limitata dal fatto che Ungheria, Polonia e Slovenia presentano un alto grado di traslazione in avanti sui prezzi del processo di svalutazione.

Le ultime considerazioni riguardano la finanza pubblica nei Paesi nuovi membri dell'Unione Europea. Nel complesso, questi Paesi mostrano assetti finanziari sostanzialmente solidi, caratterizzati, seppure con notazioni diverse al loro interno, da non elevati debiti pubblici e da *deficit* ancora sostenuti ma con prospettive di miglioramento. Il disavanzo del gruppo è, infatti, peggiorato in concomitanza dei più limitati tassi di crescita verificatisi negli ultimi tre anni rispetto al periodo precedente. In media, nel 2000, il rapporto *deficit*-PIL era appena superiore al 3 per cento.

Salvo in alcuni casi di tradizionale forte intervento dello Stato, il peso del settore pubblico sull'economia appare più contenuto di quanto non accada in media negli *ex* Paesi dell'Unione Europea a 15, così come meno pesante si delinea l'onere fiscale sul PIL.

Per l'insieme dei Paesi, i risultati del 2003, riportati nella prima notificazione che i «Dieci» hanno recentemente presentato a scopo informativo alla Commissione Europea, sono apparsi migliori delle attese della stessa Commissione.

Nello scorso anno, il *deficit* pubblico relativo al complesso delle economie appena entrate nell'Unione Europea ha toccato il 5,7 per cento del PIL, confermando l'aumento annuo di circa un punto percentuale che ha caratterizzato l'evoluzione di tale saldo dal 2000, cioè negli anni per i quali si dispone di informazioni costruite secondo le regole del SEC95, il sistema europeo dei conti nazionali utilizzato per le regole del Trattato di Maastricht.

Tale dato si confronta con quanto avvenuto nell'area dell'euro, che ha realizzato nel 2003 un rapporto *deficit*-PIL pari al 2,7 per cento, e nell'Unione Europea a 15, risultata solo marginalmente più virtuosa (2,6 per cento). Considerando la nuova Unione dei 25, il disavanzo cresce appena

di un decimo di PIL, evidenziando la misura relativamente modesta del *deficit* dei nuovi entrati. Per i «Dieci», infatti, l'indebitamento netto si è attestato a 25,1 miliardi di euro, pari al 10,4 per cento di quello dell'Unione Europea a 15.

Le posizioni finanziarie appaiono, tuttavia, piuttosto differenziate all'interno del gruppo dei nuovi Stati membri. Il campo di variazione delle osservazioni del 2003 oscilla tra il valore positivo del *surplus* dell'Estonia (2,6 per cento del PIL), in attivo dal 2001, e il pesante, ancorché temporaneo in tali dimensioni, *deficit* della Repubblica Ceca (12,9 per cento del PIL), che ha risentito dell'onere di una garanzia statale pari al 5,3 per cento del PIL.

Tre Paesi si trovano sotto la soglia del parametro di Maastricht, la Slovenia e gli altri due Paesi baltici, Lettonia e Lituania, sebbene per quest'ultimo Stato le analisi al 2005 prospettino un certo deterioramento.

I rimanenti cinque Paesi mostrano disavanzi di un certo rilievo e superiori al 3 per cento del PIL, che dovrebbero tuttavia scendere intorno al 4 per cento nel 2005, secondo le più recenti previsioni della Commissione. I grandi Paesi dell'Europa centrale – Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia – sperimentano da vari anni peggioramenti dei loro saldi. Le due isole – Cipro e Malta – hanno ancora *deficit* piuttosto elevati; in particolare, quello maltese è stato notevolmente appesantito nello scorso anno da spese straordinarie per opere pubbliche.

Passando dai flussi agli *stock*, il debito pubblico dei «Dieci» si è collocato in media al 42,2 per cento del PIL nel 2003, ben al di sotto, quindi, di quanto registrato nella zona della moneta unica (70,5 per cento) e nell'Unione Europea a 15 (64 per cento). Sulla base di tali dati, il rapporto debito-PIL dell'Unione allargata si posiziona solo qualche punto al di sopra del parametro del 60 per cento (al 63 per cento). Il debito dei nuovi membri è stato pari al solo 3,1 per cento di quello dell'Unione Europea a 15.

La più delicata posizione dei flussi di bilancio si evince anche dai saldi al netto degli interessi. Nel 2003, i dieci nuovi membri hanno registrato in media un disavanzo primario pari al 3,1 per cento del PIL, che si contrappone ad avanzi primari dello 0,8 per cento per l'area dell'euro e dello 0,6 per cento per i «Quindici». Nel complesso, l'Unione allargata si è confermata in attivo, al netto della spesa per interessi, in misura pari allo 0,4 per cento del prodotto.

Per quanto riguarda l'incidenza delle spese pubbliche sul PIL, la situazione è ancora, ovviamente, differenziata. Nello scorso anno, solo la Repubblica Ceca e la Slovacchia hanno presentato un valore maggiore di quello attribuito all'area dell'euro. Tuttavia, le previsioni della Commissione per l'anno in corso segnalano notevolissime riduzioni, giustificate nel caso del primo Paese dal venir meno della spesa *una tantum* dovuta alla garanzia statale già prima ricordata.

Nell'ambito delle uscite, la quota della spesa per interessi sul PIL dei «Dieci» risulta in media più contenuta di quella della zona della moneta

unica. I livelli più elevati riguardano naturalmente i Paesi con più pesante debito pubblico: le due isole, l'Ungheria e la Polonia.

Per quanto riguarda infine le entrate pubbliche, i dati disponibili, relativi ad alcuni dei «Dieci», evidenziano una pressione sul PIL inferiore a quella che caratterizza i membri di più vecchia data e in riduzione negli anni. Fa eccezione la Slovacchia, che ha manifestato un'incidenza degli introiti fiscali sul prodotto costantemente superiore agli altri Paesi. Tuttavia, nelle previsioni della Commissione questo Paese dovrebbe ridurre notevolmente l'imposizione nel 2004, a causa di una riforma fiscale avviata all'inizio dell'anno.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Majocchi, per l'esauriente relazione nella quale, oltretutto, sono stati affrontati alcuni temi da angolazioni e prospettive che fino a questo momento non avevamo esaminato. Mi riferisco, in particolare, all'analisi approfondita dell'interscambio tra i nuovi dieci Paesi e i 15 preesistenti Paesi dell'Unione Europea e poi, nell'ambito dell'insieme dei Dieci, all'analisi sui sottoinsiemi per quanto riguarda gli eventuali effetti di *shock* finanziari o da svalutazione. Tale prospettiva, che va ad integrare l'analisi che stiamo svolgendo in termini più generali, mi sembra molto importante.

EUFEMI (*UDC*). Ringrazio il Presidente dell'ISAE per la relazione, che ci ha offerto una prospettiva diversa, e per aver svolto una differente analisi delle questioni in essere, come ha già richiamato il Presidente, rispetto a quanto finora ci è stato evidenziato. In particolare, non avevamo affrontato l'aspetto relativo agli *shock* di cambio e alle variabili di finanza pubblica, mentre le questioni inerenti i rapporti bilaterali e gli interscambi erano emerse nel corso dei sopralluoghi svolti dalla Commissione in quei Paesi.

Ebbene, mi sembra di capire che dalla sua relazione emerge una forte preoccupazione rispetto a quanto potrà accadere da qui, dalla fase preparatoria, all'entrata nell'euro, perché questi Paesi si trovano in un mercato più aperto e quindi sono più soggetti, per così dire, a tempeste valutarie. Cosa ritiene sia possibile fare rispetto a questo problema? La situazione sarà controllabile oppure sarà opportuno porre in atto anche un'azione coordinata con la BCE o con l'Europa dei 25 al fine di evitare che la situazione produca effetti anche sull'intero mercato dei 25 Paesi aderenti all'Unione Europea?

CAMBURSANO (*Mar-DL-U*). Intendevo porre una questione che ha appena affrontato il senatore Eufemi e quindi non la ripeterò.

Dalla relazione molto interessante del presidente dell'ISAE (che colgo l'occasione per ringraziare) mi ha colpito molto il fatto che in alcuni Paesi – almeno negli otto PECO – il peso del settore pubblico sull'economia (nonostante si tratti di *ex* Paesi comunisti, nei quali sostanzialmente, non essendovi altro, il peso era unico) sia addirittura inferiore rispetto alla media dei precedenti 15 Paesi facenti parte dell'Unione. Ciò sta a dimo-

strare che in pochissimi anni questi Stati hanno saputo lasciarsi dietro le spalle eventi che noi, con difficoltà, abbiamo impiegato cinquant'anni a superare.

La domanda che però intendo porre è la seguente. È ovvio che il *gap* che differenzia alcuni di questi Paesi (e il discorso vale soprattutto per alcuni di essi) rispetto ai 15, in termini di infrastrutturazione, di sviluppo e di crescita complessiva – in particolare industriale – è tale da richiedere uno sforzo non solo all'Unione Europea ma a loro medesimi. Vorrei capire, però, se l'intervento pubblico volto a colmare questo *gap* possa in breve tempo far sì che il rapporto *deficit*-PIL – che nel 2000, come riportato nella relazione, era appena superiore al 3 per cento – cresca notevolmente, andando fuori controllo e quindi determinando lo sfioramento del parametro.

PRESIDENTE. Le pongo una domanda specifica, professor Majocchi. All'ultimo capoverso della pagina 5 della relazione che è stata consegnata agli atti della Commissione si sostiene che «l'opzione per le restrizioni temporanee non è stata scelta nei Paesi che registrano bassi tassi di disoccupazione, carenza di manodopera» e così via. È presente nel documento la specificazione dei Paesi cui ci si riferisce?

MAJOCCHI. Sì, signor Presidente. Nella tabella 1, stampata alla pagina 7 del documento, sono riportate le norme adottate dai diversi Paesi, che non ho illustrato nella relazione introduttiva.

Venendo alle risposte rispetto ai quesiti posti, è chiaro che in parte conosciamo i problemi che si pongono nel periodo di transizione dello SME II, perché hanno caratterizzato anche i Paesi entrati, dopo l'esperienza dello SME, nell'ambito dell'Unione Monetaria. È chiaro, altresì, che in questi Paesi le possibilità di assorbimento di *shock* esogeni sono rese più problematiche dalla maggiore debolezza della struttura dei Paesi medesimi rispetto a quelli che facevano parte dell'esperienza dello SME.

Certo, se ragioniamo sulla base delle esperienze passate e di quanto riporta la letteratura sull'Unione valutaria, una parte della compensazione potrà realizzarsi con trasferimenti che passano attraverso il bilancio comunitario. Nel corso del precedente ampliamento comunitario, nel momento in cui sono entrati a far parte dell'Unione Europea, i nuovi Paesi hanno potuto ottenere un flusso di trasferimenti, attraverso il bilancio comunitario, che ha favorito anche la creazione di infrastrutture: basti pensare a quanto realizzato in Spagna e in Portogallo o comunque al peso che i trasferimenti dei fondi strutturali hanno avuto in Paesi come la Grecia e l'Irlanda, pari a qualche punto di PIL, quindi significativo anche in termini macroeconomici. Questo costituisce il primo elemento.

Il secondo elemento credo sia particolarmente rilevante nei Paesi PECO, che hanno una caratteristica peculiare. È vero, infatti, che il reddito *pro capite* è largamente inferiore rispetto alla media dei Paesi dell'Unione a 15, ma si tratta di Paesi che hanno alle spalle una tradizione di vecchia industrializzazione: basti pensare alla Repubblica Ceca, che nel

settore della meccanica, all'inizio del secolo precedente, era un Paese all'avanguardia. Si tratta di Paesi comunque caratterizzati da una notevole specializzazione della forza lavoro: in essi non c'è manodopera non qualificata, esiste piuttosto una notevole disponibilità di manodopera qualificata. Questo ha determinato un notevole flusso dei capitali privati diretti e non solo di quelli pubblici, come è riportato anche nella nostra breve relazione.

In questo momento, quindi, i Paesi in fase di *catching up* (vale a dire quelli che sono in una fase in cui il tasso di crescita tende ad aumentare) naturalmente mostrano un ammontare dei risparmi minore dell'ammontare degli investimenti interni, e quindi necessariamente hanno un disavanzo di bilancia commerciale. Ciò significa che gli investimenti interni sono finanziati in parte attraverso il risparmio in formazione (il risparmio domestico), che però è limitato perché gli investimenti crescono rapidamente per il recupero del divario, e la differenza passa attraverso un disavanzo di bilancia commerciale, compensato dai flussi di capitale. Ciò costituisce un elemento di stabilizzazione: non solo l'effetto dei trasferimenti pubblici, ma anche quello relativo ai flussi dei capitali privati, che già nel passato si sono orientati in questa direzione, rappresentano un elemento che rende più agevole il processo di transizione.

La questione si lega alla seconda domanda che è stata posta, tesa a capire se in questi Paesi esiste anche un *deficit* di infrastrutture. In alcuni dei Paesi che abbiamo ricordato – per esempio Malta o la Slovacchia – la crescita delle infrastrutture ha prodotto notevoli impatti sul disavanzo pubblico e non solo: evidentemente, aumentando il volume degli investimenti, cresce anche la necessità di capitali. È quindi certo che questo meccanismo deve essere controllato, perché la crescita del flusso dei capitali privati – come evidente – non potrà essere infinita. Credo, però, che questi elementi dovrebbero garantire una transizione più *smooth*, meno accentuata, meno eccitata di quella determinatasi per alcuni Paesi entrati nell'Unione Monetaria Europea.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Majocchi e i suoi collaboratori per il prezioso contributo fornito ai nostri lavori.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,15.

