

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

—————

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DEL
TRATTATO DI MAASTRICHT E LE PROSPETTIVE DI
SVILUPPO DELL'UNIONE EUROPEA

6° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 DICEMBRE 1995

—————

Presidenza del presidente COVIELLO

INDICE**Audizione del Ministro del bilancio e della programmazione economica e per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea**

PRESIDENTE	Pag. 1, 8 e <i>passim</i>
BALDELLI (<i>Lab. Soc. Progr.</i>)	9
MAFFINI (<i>Lega Nord</i>)	8
NATALI (<i>AN</i>)	15, 16
PERUZZA (<i>Sin. Dem.</i>)	8
MASERA Rainer, <i>ministro del bilancio e della programmazione economica e per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea</i>	1, 12, 15

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il ministro del bilancio e della programmazione economica e per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea, Masera.

I lavori hanno inizio alle ore 15,30.

Audizione del Ministro del bilancio e della programmazione economica e per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea

(Seguito dell'indagine e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione del Trattato di Maastricht e le prospettive di sviluppo dell'Unione europea.

La seduta di oggi è particolarmente importante in quanto si colloca alla vigilia del Consiglio europeo che si terrà a Madrid il 15 e il 16 dicembre prossimi e che dovrà valutare le conclusioni che il Consiglio dei ministri economici e finanziari (ECOFIN), tenutosi a Bruxelles nello scorso novembre, ha raggiunto sulle scadenze per la verifica del rispetto dei criteri di convergenza in vista della realizzazione della terza fase dell'Unione economica e monetaria.

Nel corso di un Consiglio informale tenutosi a Valencia si è aperto un dibattito molto articolato sui criteri in base ai quali accedere alla terza fase dell'Unione. La Germania ed altri Paesi hanno infatti manifestato l'intendimento di prendere come riferimento i risultati conseguiti nel 1997 per valutare le situazioni economiche degli Stati aderenti, di fatto anticipando di un anno le scadenze previste per il 1998. In questo ambito l'opinione del ministro Masera è particolarmente importante, in quanto il Consiglio europeo assumerà decisioni non solo sul percorso da compiere per raggiungere l'Unione monetaria ma anche sui tempi necessari per la verifica dei criteri stabiliti dal Trattato di Maastricht. Nel ringraziare il ministro Masera per la disponibilità dimostrata, gli do la parola.

MASERA, *ministro del bilancio e della programmazione economica e per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea.* Signor Presidente, ringrazio per questo cortese invito. Il documento che ho predisposto (*) fa stato dello scenario di riferimento dell'Unione economica e monetaria e incorpora alcune considerazioni sulla proposta di un patto di stabilità che è stata presentata dal ministro Waigel. Al riguardo, ricordo che l'ECOFIN di Valencia del 29 settembre scorso, essendo informale per definizione, non ha determinato scelte: si è trattato di un'occasione

(*) Il documento figura come allegato alla pagina 18 del presente resoconto stenografico.

di riflessione e di incontro tra i Governatori e i Ministri finanziari. Successivamente si è invece tenuto a Bruxelles un ECOFIN formale nel quale sono state reiterate, nella sostanza, molte delle conclusioni raggiunte a Valencia. Le questioni principali, comunque, verranno sottoposte alle decisioni dei Capi di Stato e di Governo in occasione del Consiglio europeo che si terrà a Madrid il 15 e 16 dicembre prossimi.

Seguendo le indicazioni date, mi soffermerò, seppur brevemente, sul testo portato alla vostra attenzione. È in fase di preparazione un documento più ampio che contiene anche alcune considerazioni di merito circa il rispetto, da parte dell'Italia, dei criteri di convergenza previsti dal Trattato di Maastricht.

I punti principali che verranno discussi a Madrid saranno sostanzialmente cinque. Innanzi tutto vi è la lunghezza del periodo interinale, cioè del periodo che intercorre fra il momento di verifica dei criteri di convergenza previsti dal Trattato e l'inizio della cosiddetta fase 3A, in cui verrà introdotta la moneta europea, che coesisterà inizialmente con le monete nazionali e con l'ECU. Il secondo punto concerne l'impatto sul ciclo economico che potrebbe avere l'anticipo del rispetto dei criteri di convergenza al 1997, così come è emerso nei Consigli di Valencia e di Bruxelles. Il terzo punto ha suscitato le maggiori attenzioni e riguarda i Paesi che parteciperanno all'inizio alla terza fase e i rapporti che intercorreranno tra gli altri Paesi.

Il quarto punto è relativo ai rapporti di cambio tra le monete che aderiranno all'Unione e quelle che ne resteranno fuori. Un'ulteriore questione riguarda il rispetto dei criteri di convergenza dopo l'avvio dell'Unione monetaria.

Per quanto concerne il periodo interinale, si pone un *trade-off* tra i problemi tecnici associati al passaggio alla terza fase e i rischi associati ad un'eccessiva lunghezza della fase di transizione. Un periodo di transizione più esteso creerebbe un maggior rischio di attacchi speculativi sui mercati finanziari nei confronti delle monete che danno vita all'Unione. Se il periodo fosse troppo lungo, potrebbero infatti intervenire circostanze interne di carattere economico ed esterne di carattere politico che potrebbero eccitare speculazioni su un sistema fragile, perchè non ancora arrivato alla fase della moneta unica.

Purtuttavia, vi è una esigenza tecnica, che non è stata sottolineata in Italia e che è assai complessa, di predisporre tutti gli strumenti necessari per arrivare alla realizzazione della moneta europea. Sostanzialmente l'Istituto monetario europeo chiede un anno per definire questi aspetti e per risolvere concretamente alcuni dei complessi ed onerosi problemi tecnici.

L'anticipazione al 1997 da parte dei singoli Stati membri del rispetto dei criteri di convergenza stabiliti dal Trattato pone dei problemi di ciclo economico in Europa. Secondo gli scenari della Commissione europea risulta che solo la Germania, il Regno Unito e il Lussemburgo e forse la Francia, sarebbero in grado di rispettare nel 1997 i criteri di Maastricht. La Francia ci riuscirebbe, peraltro, sulla base delle misure che hanno determinato le conseguenze sociali a tutti ben note.

La domanda che occorre porsi è se per i Paesi che dovessero decidere di anticipare al 1997 il rispetto dei criteri di convergenza, ivi inclusa l'Italia che oggi in base al Documento di programmazione economi-

co-finanziaria non li rispetterebbe, vi saranno implicazioni per il ciclo economico.

Lo stato dei rapporti di cambio è particolarmente rilevante. Oggi, lo SME è sostanzialmente privo di significato e di contenuto operativo, avendo dei margini di fluttuazione del 15 per cento. È presumibile, anzi probabile, che i Paesi che aderiranno all'Unione monetaria europea chiederanno agli Stati che resteranno temporaneamente fuori di aderire ad alcuni accordi di cambio la cui configurazione è stata dibattuta, sia pure brevemente, nel Consiglio tenutosi a Bruxelles. Tutti questi argomenti comunque saranno oggetto di esame da parte del Consiglio europeo di Madrid.

Vorrei accennare rapidamente ad una problematica fondamentale. Tutti sono d'accordo sul fatto che sia necessario definire alcune regole sull'andamento dei tassi di cambio per il buon funzionamento del Mercato unico. Se l'obiettivo fosse solo quest'ultimo, sarebbe opportuno stabilizzare il tasso di cambio reale. Se l'obiettivo fosse invece quello di consentire ai Paesi che rimangono fuori di aderire alla moneta unica, successivamente, il problema si porrebbe in termini di stabilizzazione dei tassi di cambio nominali con le implicazioni che tutti conosciamo circa il funzionamento dei meccanismi di intervento e di aggiustamento dei cambi. Tutti questi aspetti erano stati definiti nell'ambito dello SME, ma oggi devono essere riconsiderati.

Vi è poi un altro punto pregnante, sul quale intendo soffermarmi. Mi riferisco al rispetto dei criteri di convergenza nella fase di Unione monetaria.

Gli articoli 103 e 104 del Trattato sull'Unione europea sottraggono in via permanente ai Parlamenti e ai Governi nazionali gradi significativi di libertà nella definizione dei saldi e delle stesse politiche di bilancio. I limiti del 3 per cento e del 60 per cento sono inseriti nel Trattato sull'Unione e, come tali, hanno validità permanente.

Il problema che si pone non è soltanto quello di cedere sovranità monetaria alla Banca centrale europea, ma anche quello di vedere significativamente circoscritti gradi di libertà che prima facevano parte della potestà statale.

Le banche centrali nazionali cedono i loro gradi di libertà alla Banca centrale europea *pro rata*, perchè esse vengono ad avere un seggio e una capacità di intervento nell'ambito proprio della Banca centrale europea. Paradossalmente, la perdita di gradi di libertà nell'ambito della politica fiscale è superiore, perchè ai limiti imposti dal Consiglio europeo non si potrà derogare. È chiaro che non sono vincoli che coartano completamente la libertà di scelta, perchè incidono sui saldi di bilancio.

A mio avviso, c'è un problema di trasparenza dal momento che l'Unione europea deve essere portata più vicina ai cittadini. Tale problema è stato sollevato anche dal Presidente del Consiglio Dini e credo formerà oggetto rilevante non solo della gestione della Presidenza italiana dell'Unione, ma anche delle istanze dei singoli Paesi nei confronti dell'Unione europea. Vi è quindi, in questo contesto, una esigenza di chiarire i termini del problema.

Ho avuto recentemente occasione di discutere con Romano Prodi, il quale diceva di non volere nella Costituzione i «numeri» del Trattato di

Maastricht: non è problema posto correttamente, perchè nell'articolo 11 della nostra Costituzione è scritto che i trattati internazionali sono recepiti automaticamente dalla Costituzione stessa. La Corte di Giustizia europea, che non è assolutamente contestabile in Italia, sostiene che le implicazioni dei trattati internazionali sono legge italiana. C'è quindi un problema di chiarezza e di trasparenza, non di decisione se aderire a quei criteri: di fatto già sono stati recepiti anche se il cittadino italiano, e forse anche il Governo e il Parlamento, non ne hanno ancora apprezzato tutte le implicazioni.

Non è necessario modificare l'articolo 81 della Costituzione per introdurre quei valori, poichè implicitamente noi li abbiamo già recepiti. L'ipotesi non è comunque quella di inserire i valori dei parametri, che forse l'Unione europea deciderà comunque di cambiare: si tratta di numeri sui quali comunque si può discutere; piuttosto il testo del comma 1 dell'articolo 81 della Costituzione potrebbe essere riscritto nel seguente modo: «Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo tenendo conto delle procedure previste nel Trattato sull'Unione europea rivolte ad evitare disavanzi eccessivi». Questo vuol dire tener conto delle regole che potranno essere in vigore in qualsiasi momento a seguito delle modifiche introdotte nel tempo a seguito di conferenze intergovernative.

La proposta del patto di stabilità per l'Europa del ministro Waigel si inserisce in un ragionamento di questo tipo. Egli non afferma che bisogna modificare i criteri di Maastricht per renderli più restrittivi, come in particolare la stampa italiana ha sostenuto. La logica è analoga a quanto ho già detto prima. Waigel dice essenzialmente che la disciplina fiscale è condizione essenziale per assicurare la stabilità monetaria. In secondo luogo, occorre rendere palese che i criteri di finanza pubblica stabiliti a Maastricht sono permanenti: non rappresentano traguardi annuali, ma si tratterà di mantenere quei livelli per sempre.

In terzo luogo, i Paesi partecipanti all'Unione economica e monetaria devono garantire un impegno di stabilità finanziaria e monetaria. Le diversità tra l'approccio che propone Waigel e quello che propongo io alla vostra attenzione si incentrano sui meccanismi di salvaguardia. Quelli proposti da Waigel sono in qualche modo coerenti con una impostazione germanica, in cui le sanzioni hanno un effetto disciplinare talmente rilevante per cui impediscono l'evento che potrebbe determinare la sanzione; viceversa l'altro approccio dovrebbe assicurare *ex ante* il rispetto degli obiettivi consentendo ai Parlamenti e ai Governi nazionali di evitare di incorrere nella situazione che determina la sanzione.

Questa è la diversità fondamentale. Waigel sostiene poi qualcosa di più, che ha suscitato alcune critiche e osservazioni. Se il 3 per cento è il massimo assoluto, risulta evidente che questo verrà raggiunto in condizioni cicliche avverse: di norma bisognerà quindi stare al di sotto del 3 per cento, all'1 o il 2 per cento. Il principio appare difficilmente contestabile, in particolare da parte di Paesi, come l'Italia, che hanno un rapporto debito pubblico-PIL molto elevato e che quindi dovranno portare tale rapporto al 60 per cento. Ciò che può - a mio avviso - essere criticato nell'approccio di Waigel è non solo l'enfasi eccessiva sulle sanzioni - peraltro già previste nel Trattato, anche se in maniera meno precisa - ma anche la necessità di costituire il Consiglio europeo di stabilità,

composto dai Ministri delle finanze dei Paesi che partecipano all'Unione economica e monetaria: questo organismo non è previsto dal Trattato e opererebbe diversamente da quanto disposto dalle regole comunitarie. Anche per quanto riguarda le sanzioni è da rilevare che sanzioni dell'ordine dello 0,25 per cento del PIL renderebbero paradossalmente ancora più acuti e gravi i problemi di finanza pubblica del Paese che ha un disavanzo eccessivo.

Sostengo quindi la tesi che bisogna intervenire *ex ante*. Credo anche che l'ipotesi del commissario Mario Monti sulla blindatura dei saldi di bilancio sia perfettamente coerente con l'approccio che ho portato alla vostra attenzione, poichè si interviene comunque *ex ante*.

La prima istanza è comunque – ripeto – quella di rendere Governo e Parlamento consapevoli che questi sono limiti da osservare per sempre, intervenendo sulla Costituzione. La seconda è quella di blindare comunque i saldi, nel senso cioè che sia il Governo nazionale ad assicurare il rispetto di questo vincolo del 3 per cento proprio per evitare quella procedura di sanzione che viceversa è l'unico punto evidenziato da Waigel.

L'ultimo punto su cui mi soffermo è il seguente: da una serie di incontri e di rilievi posti in numerose occasioni in questi ultimi mesi si cerca di capire il perchè dobbiamo affrontare la questione dei vincoli del Trattato di Maastricht, quali vantaggi ne ricaviamo, e così via. Bisogna rilevare che il Trattato di Maastricht è stato da noi firmato con una procedura un po' eccentrica rispetto agli altri Paesi: è stato recepito, infatti, con legge ordinaria, mentre la rilevanza costituzionale e le implicazioni del trattato stesso avrebbero richiesto certamente un dibattito molto più approfondito. Tuttavia, avendo noi già aderito, bisogna trarne le dovute conseguenze.

Il problema, a mio modo di vedere, è posto in maniera errata: ci si chiede qual è la perdita di libertà nella determinazione dei saldi di bilancio e nella politica monetaria nazionale per un Paese relativamente piccolo – come il nostro – che non ha grande reputazione monetaria e finanziaria. La perdita di libertà oggi si esplica in una diminuita capacità di agire su tassi di interesse, già oggi superiori a quelli degli altri Paesi sotto il profilo reale: pertanto è sostanzialmente ridotta. Tale libertà finisce in conclusione per rappresentare un onere rilevante per il bilancio pubblico considerato l'enorme debito pubblico. Appare quindi difficile riequilibrare il bilancio: se si guardano le voci di spesa in rapporto al PIL, si può notare che esse sono nella media degli altri Paesi, ma purtroppo incide molto il tasso di interesse. Anche le entrate fiscali, pur essendo forti aree di elusione e di evasione, sono nella media europea. Per quanto riguarda la perdita di libertà sotto il profilo della finanza pubblica, si tratta di evitare gli sprechi connessi a politiche di finanza facile. Questo non significa che la questione circa il quando e il come ci si avvicinerà al traguardo del 3 per cento sia irrilevante: evidentemente il Parlamento e i futuri Governi dovranno decidere se sia il caso di anticipare al 1997 il rispetto dei criteri previsto sostanzialmente nel 1998.

Al di là del sentiero di avvicinamento, la tesi che per certi versi sostengo è che se fossimo veramente convinti di arrivare a quei traguardi, occorrerebbe raggiungerli senza sopportare costi di breve periodo ecces-

sivi perchè potrebbero mettere in discussione l'intero impianto di adesione all'Unione economica e monetaria. Quel che sta avvenendo in Francia è, infatti, un problema da non sottovalutare. L'importante sarebbe arrivarci in maniera strutturale, convinti che questa sia una situazione che può sempre essere modificata nell'ambito delle decisioni prese comunitariamente. Teniamo anche presente che altri Paesi hanno fatto della disciplina di bilancio un vincolo rilevante. Quindi mi sembra difficile che l'Italia possa aderire e nel contempo chiedere di cambiare le regole del gioco: le regole sono quelle stabilite dal Trattato che abbiamo firmato.

PERUZZA. Sono convinto che il problema non consista tanto nel rispetto dei vincoli imposti dal Trattato di Maastricht, anche se, ovviamente, vi sono delle questioni che debbono essere affrontate con molta serietà: il problema principale che dobbiamo risolvere, cercando anche di capirne la portata, è quello relativo alla fase in cui per noi, non potendo rispettare i vincoli imposti, scatteranno delle sanzioni. Mi sono formato il convincimento che i Paesi che non potranno rispettare i vincoli del Trattato, a causa del meccanismo sanzionatorio previsto, potranno trovarsi in condizioni di grave difficoltà politica e di bilancio. Si tratta di un punto sul quale nei prossimi mesi occorrerà compiere una riflessione politica, eventualmente anche per ricontrattare questo punto, perchè non vi può essere questo tipo di divario.

Inoltre sono notevolmente perplesso sul divario esistente tra Paesi forti e Paesi che stanno attraversando difficoltà economiche non indifferenti, perchè potrebbe aumentare il divario all'interno della Comunità europea. Quanto sta accadendo in Francia - già ne parlava il Ministro - è un campanello d'allarme. Dobbiamo lavorare per il rispetto dei vincoli imposti dal Trattato di Maastricht, ma ci sono costi sociali tali che debbono essere valutati con attenzione nei prossimi mesi ed anni.

MAFFINI. Ho molto apprezzato il riferimento alle possibilità che l'Italia ha di aderire alle condizioni poste dal Trattato di Maastricht, questione evocata a suo tempo dall'allora ministro del bilancio, Pagliarini. In fondo credo che noi non avremmo troppe difficoltà ad osservare i limiti posti dal Trattato per aderire all'Unione monetaria se non fosse per l'enorme debito pubblico che ci condiziona.

Il confronto con la Francia non è riportabile perchè l'Italia presenta condizioni differenti. Se si riducesse il nostro debito pubblico non vi sarebbero sicuramente ritardi, il confronto con gli altri Paesi europei sarebbe possibile ed esisterebbero le condizioni per rispettare anche le più rigorose condizioni stabilite dal Trattato di Maastricht. Mi domando allora quali potrebbero essere gli interventi idonei a sanare il rapporto tra debito pubblico e PIL.

PRESIDENTE. Se non vi sono osservazioni al riguardo, per un breve ma improrogabile impegno di alcuni componenti della Giunta, sospendo la seduta.

(I lavori, sospesi alle ore 15,55, sono ripresi alle ore 16).

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori.

BALDELLI. Signor Presidente, mi riaggancio all'intervento del collega Maffini che mi ha preceduto. È evidente che se non vi fosse un tale livello di debito pubblico non si avrebbero problemi, ma è altrettanto evidente che il debito pubblico c'è, che l'inflazione è crescente e che gli stipendi vanno rinnovati. La situazione economica del mercato esterno è buona, mentre il mercato interno si sta in qualche modo attrezzando. Per la prima volta si è riusciti a fronteggiare il debito pubblico che – e non lo dimentichiamo – ha continuato a dilatarsi costantemente nel tempo fino a che non sono stati effettuati gli interventi di questi ultimi due anni che hanno provocato un'inversione di tendenza. Il nostro Paese deve disporre del tempo necessario per riqualificare completamente la propria economia: in tal senso la fiducia dei nostri operatori economici va sostenuta.

Non ritengo opportuno modificare i parametri previsti dal Trattato di Maastricht i quali, essendo stati accettati e sottoscritti dal nostro Paese, sono fissi ancorchè fortemente impegnativi. Credo invece sia necessario dilazionare nel tempo l'ingresso dell'Italia, che deve ancora stabilizzarsi, nell'Unione economica e monetaria, anche se entrarvi fin dalla prima battuta avrebbe un significato notevolmente importante. Durante il semestre di Presidenza dell'Unione europea, l'Italia potrebbe, con voce autorevole, favorire una dilatazione dei tempi per consentire la piena realizzazione dei parametri di convergenza.

Non si deve assolutamente dimenticare che l'Unione europea è necessaria non soltanto sotto il profilo economico, ma anche politico: vi sono delle ragioni, che vanno al di là della cruda realtà dei numeri e dei fattori strettamente economici, che dovrebbero far propendere maggiormente verso un orientamento del genere.

PRESIDENTE. Poichè siamo in sede di indagine conoscitiva è opportuno che tutti i colleghi esprimano le proprie opinioni atteso che le conclusioni della Giunta per gli affari delle Comunità europee dovranno essere poi trasmesse all'Assemblea del Senato.

Alcune notizie stampa hanno adombrato la possibilità di un allungamento del periodo interinale per consentire la verifica dei criteri di convergenza previsti dal Trattato di Maastricht in tempi più lunghi; questa tesi è stata sostenuta in questa sede anche da altri.

Le condizioni del nostro debito pubblico sono perfettamente note, ma vi sono altre due questioni, quelle relative ai tassi di interesse e all'inflazione, altrettanto importanti, sulle quali vorrei conoscere l'opinione del ministro Masera. In particolare, vorrei sapere se egli ritiene che l'Italia possa, entro il 1997, rispettare i parametri fissati, anche stante la preannunciata manovra aggiuntiva di fine anno. Non faccio riferimento ovviamente al parametro relativo al debito pubblico – che pure è molto elevato – che andrebbe osservato in una visione dinamica dal momento che l'andamento dello stesso è comunque decrescente. Le domando inoltre quale potrebbe essere l'entità di questa manovra che dovrebbe essere incentrata sulla spesa pubblica.

Dal Ministro vorrei sapere se è stata valutato l'impatto che una manovra aggiuntiva di fine anno avrebbe sul ciclo economico di un Paese

che versa in condizioni economiche deboli, aspira ad un allentamento della morsa dell'inflazione e spera di avviare cicli più intensi di sviluppo. Se è necessario un recupero, bisogna comprendere quale sia l'ammontare da recuperare. Al di là delle cifre da alcuni indicate, l'entità della manovra dovrebbe essere connessa a quanto previsto dal Documento di programmazione economico-finanziaria nel quale - ricordo - lo stesso ministro Maserà ha precisato che nel nostro Paese vi è un *deficit* delle infrastrutture. Da circa quattro anni infatti si registra una caduta degli investimenti nelle grandi infrastrutture.

Però qui le grandi infrastrutture del Paese non sono solo quelle già finanziate o che aspettano di esserlo; ci sono fatti innovativi, e se noi carichiamo il peso solo sulla spesa pubblica, non possiamo pensare di compensare solo con quanto poi si può recuperare combattendo l'evasione e l'elusione. Si tratta di fare ulteriori tagli alle spese, e certo in tal modo rischiamo che solo una parte del Paese sia pronto ad entrare in Europa e l'altra no. Questo di certo pone il problema per qualche forza politica. Ci può essere un processo di ulteriore divaricazione, perchè poi quella parte che è pronta entra in Europa e l'altra no. Quindi come si pone il Governo questo problema? Visto che il Presidente del Consiglio ha insistito sull'obiettivo del 3 per cento da raggiungere già alla fine del 1997, vogliamo comprendere l'entità di questa manovra.

Secondo problema: il Ministro dice che noi abbiamo accettato i parametri stabiliti da Maastricht, però vi è un certo dibattito sull'argomento che si sta sviluppando, anche con prese di posizione di autorevoli rappresentanti, e voglio citare tre persone: l'onorevole Martino alla Camera dei deputati, Rej in una rimarchevole intervista su «l'Unità» e lo stesso Ruffolo in un recente Convegno organizzato dal Partito democratico della sinistra in preparazione del semestre, hanno detto come non esista un modello economico coerente tanto da giustificare il valore assegnato ai parametri, specie se si guarda alle condizioni reali. Ci si chiede da parte di questi autorevoli rappresentanti se non sia opportuno tenere conto delle grandezze reali di un sistema economico: di fatto, se non sia più utile che un Paese venga giudicato sulla base della capacità di crescita, di realizzare profitti e di aumentare l'occupazione.

È vero che la nuova situazione economica presenta forti aspetti negativi rispetto al resto della Comunità, però siamo uno dei Paesi a più alto indice di crescita economica, abbiamo una condizione attuale di rapporto tra entrate ed uscite in positivo e poi una condizione di sviluppo decisamente positiva rispetto anche agli altri *partners*. Lo stesso Ruffolo nella sua relazione al Convegno di cui sopra diceva che, leggendo tante improbabilità tra di loro, vi era la possibilità che questi indici convergessero. Sembra proprio che gli artefici del Trattato di Maastricht abbiano fatto di tutto per rendere impossibile il loro dichiarato obiettivo.

Queste considerazioni appaiono di un certo rilievo specie alla luce degli eventi che stanno accadendo in Francia, i quali sono la misura di quello che qualcuno ha definito il grado di supportabilità sociale. Noi abbiamo constatato che quando si sono verificate determinate situazioni in Italia c'è stato un metodo della rottura, ma vi è stato anche un metodo di ricerca della convergenza. Noi non siamo arrivati allo scontro, perchè il Governo ha fatto della concertazione un punto fondamentale

per arrivare al risanamento. Infatti tra la politica dei redditi definita con il patto del luglio 1993 e concertazione noi stiamo risanando questo Paese; stiamo arrivando ad un attivo di 50.000 miliardi, e arriveremo anche a 60.000 miliardi, e non sono in molti a poter vantare questa situazione.

Ed allora, non è il caso che anche di questa circostanza, che non rappresenta solo le difficoltà di un Paese per entrare in Europa, si tenga conto anche perchè probabilmente i criteri di convergenza sono stati determinati sulla base di valutazioni eccessive, in quel dato momento, rispetto alle condizioni del ciclo economico europeo? Il nostro Paese si fa interprete d'altronde dell'istanza di un certo numero di *partners*. Su quindici Paesi probabilmente solo quattro potranno accedere alla terza fase dell'UEM. E gli altri undici? E allora, non solo faremo l'Europa a due velocità, ma faremo anche l'Europa dei ricchi e quella di coloro che faticano per stare al passo.

Poi c'è una altra richiesta che riguarda il problema del patto di stabilità. L'Unione monetaria non rientra tra gli obiettivi della revisione del Trattato di Maastricht. Mi pare però che si ponga il problema di come in qualche modo tenerne conto, anche perchè appunto questo problema è stato posto da Waigel, il quale ha proposto il patto di stabilità che dovrebbe essere il momento di incontro con quei Paesi - minoritari rispetto agli altri - che rientrano nei criteri di convergenza e che dovrebbero giudicare le capacità d'ingresso o le penalità per gli altri Paesi. Come si concilia questo con il ruolo delle istituzioni europee che invece sono chiamate - queste sì - ad assumere maggiori responsabilità politiche, ad esempio, il Parlamento europeo?

Poi c'è il problema delle sanzioni, però il Ministro ha già dato delle risposte; credo che lo 0,25 per cento significhi congelare risorse finanziarie pari al bilancio del Ministero degli affari esteri, ma questo rappresenta un ulteriore aggravamento e non certo un sostegno per chi si trova in questa situazione.

Le questioni che ho citato mi sembra debbano essere poste al Ministro per prefigurare un atteggiamento un po' più favorevole. Mi sembra infatti che ci siano due posizioni: quella dei rigorosi, che intendono rispettare appieno le procedure e fare i passi giusti pur di mantenere la coerenza verso le scelte fatte, e un'altra posizione - diciamo una consapevolezza - che non chiede di modificare le cose, ma di ottenere i tempi giusti. Anche se noi non saremo tra i Paesi di testa, ma rientreremo nella seconda fascia per entrare in Europa, questo può significare molte cose nella fase di passaggio che stiamo attraversando, fase che si può tradurre anche in possibili atteggiamenti di scoraggiamento, o anche di allentamento dello sforzo di risanamento che stiamo facendo.

E allora l'opinione che si sente in giro è quella di voler cominciare a rendersi consapevoli di una richiesta di allungamento dei tempi, cioè di coniugare il rispetto dei parametri anche con il grado di supportabilità sociale. E questo non vale solo per l'Italia, ma anche per le condizioni in cui versa tutta l'Europa, sia rispetto alle condizioni di bilancio, sia rispetto ai problemi occupazionali. Ad esempio, penso al problema della disoccupazione: la Svezia sta cercando di fare entrare nell'ambito dei parametri di Maastricht anche i problemi economici legati al discorso occupazionale.

MASERA, *ministro del bilancio e della programmazione economica e per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea*. Ho una serie di quesiti molto rilevanti a cui rispondere e in realtà considero questa occasione come uno scambio di punti di vista. Il primo e l'ultimo gruppo di richieste attengono allo stesso tema, cioè i vincoli di Maastricht, i costi di breve termine, gli obiettivi di risanamento della finanza pubblica in un'ottica di lungo periodo, il rispetto dei parametri, ma anche il rispetto dei problemi di occupazione. Sono questi i temi trattati. Non dobbiamo dimenticare che l'articolo 2 del Trattato dell'Unione propone in particolare, una crescita sostenibile, non inflazionistica, un elevato grado di convergenza e di occupazione fra gli elementi fondamentali per migliorare tenore e qualità della vita, condizione economica e sociale e solidarietà fra gli Stati membri.

Non credo che ci siano contraddizioni di lungo termine: una finanza pubblica sostanzialmente sana e una condotta monetaria attenta alla stabilità monetaria non sono incoerenti con i suddetti obiettivi di lungo termine. Tuttavia non si può trascurare il fatto che la fase di transizione verso questi nuovi equilibri è densa di problemi che devono essere compiutamente affrontati. Sono problemi che non possono non richiedere una risposta, innanzitutto di tipo economico, ma anche di carattere politico. Nel processo di risanamento a breve termine occorre affrontare questioni che hanno un rilevante impatto sociale.

Il progetto predisposto dall'attuale Governo, e approvato dal Parlamento, prevede il raggiungimento nel 1998 degli obiettivi fissati dal Trattato di Maastricht con una serie di interventi che, ricordo, sono ambiziosi perchè portano ad un avanzo primario - che forse è il punto fondamentale - dell'ordine del 6 per cento del PIL, che non avrebbe uguale nei Paesi industrializzati, rispetto al 4,3 per cento previsto per il 1996. A mio avviso questo dato è anche realistico perchè prevede interventi rispetto al tendenziale che sono, dopo i 32.000 miliardi per il 1996, dell'ordine dei 27.000 e 25.000 miliardi per gli anni 1997 e 1998.

Sotto il profilo tecnico non sarebbe impossibile anticipare al 1997 le misure economiche previste per il 1998, distribuendole sul biennio 1996-1997. Il 1996 è dietro l'angolo, quindi si tratterebbe di anticipare al 1997 le misure previste come obiettivo per il 1998. Occorre quindi avere una manovra dell'ordine di 60.000 miliardi nel 1997. Qualcuno pensa che si tratti anche di 70.000 miliardi. Ripeto che sotto il profilo tecnico la manovra sarebbe possibile.

Ricordo poi che negli anni passati si sono avute manovre complessive dell'ordine di 60.000 e di 98.500 miliardi, mentre nel 1995 si parla di una manovra complessiva da 70.000 miliardi circa, che qualcuno già considera insufficiente. Ho già avuto modo di esprimere la mia personale posizione e non vedo il motivo per modificarla; ho parlato anche del barile che veniva raschiato. Oggi è più difficile procedere sulla strada di interventi molto significativi. Nonostante tutto si tratterà di scelte che il Parlamento e i successivi Governi dovranno compiere, ma una strada che portasse consapevolmente al raggiungimento dei limiti fissati per il 1998 secondo me sarebbe quella più realistica.

Sotto il profilo dei tagli di spesa, occorrerebbe intervenire principalmente sui nodi delle pensioni, dei salari dei dipendenti pubblici, della sanità e dei trasferimenti agli enti locali. Le altre voci sono difficilmente

comprimibili. C'è in Parlamento qualcuno che molte volte mi ha contraddetto, dicendo che si potrebbe fare qualcosa di più tagliando, ad esempio, il bilancio della difesa. Ho valutato attentamente la questione e devo dire che siamo ai limiti di guardia.

Sugli interventi a favore delle aree depresse o sulle infrastrutture del Paese, sarebbe grave risparmiare perchè se entriamo in Europa dobbiamo farlo in condizioni paritarie.

In sostanza e senza dilungarmi rimangono le voci che ho indicato. Sulle pensioni si potrà fare qualcosa - non so se ciò possa avvenire oggi - ma si dovrà operare anche per far fronte alle sentenze della Corte costituzionale. Non si tratta di un buco nel bilancio ma dell'urgenza di affrontare un nodo che per primo, consapevolmente, il Governo ha posto all'attenzione del Parlamento. Comunque stiamo seguendo con attenzione questo problema.

Per quel che riguarda gli aumenti di salari dei dipendenti pubblici - con tutto il rispetto per coloro che hanno criticato l'impianto della legge finanziaria, perchè si ritiene che il 3 per cento assegnato sia eccessivo - ritengo che si tratti di una misura molto rigorosa. Auspico anche che nelle contrattazioni private si riesca ad ottenere un risultato analogo a quello previsto nella legge finanziaria. Certo prevedere aumenti inferiori a quelli stabiliti avrebbe significato ridiscutere la politica dei redditi e, di conseguenza, l'accordo del luglio 1993, perno dell'attuale sistema e della tenuta del sistema Italia.

Rimangono quindi i trasferimenti: su questo campo il Governo ritiene che forse qualche cosa di più si sarebbe potuto fare rispetto alla configurazione che il Senato stesso ha deciso, nella sua saggezza, di ritenere opportuna, rispetto all'impianto più rigoroso originariamente presentato dal Governo.

Per quanto riguarda i tagli alla spesa, a mio avviso sono molto difficili da enucleare se non si decide di incidere sullo stato sociale: per la scuola pubblica e la sanità non mi sembra che ci siano le premesse per drastici ridimensionamenti. Forse non sarebbe comunque necessario operare questi tagli perchè la configurazione del Documento di programmazione economico-finanziaria non chiede queste modifiche strutturali pur consentendo di arrivare al 3 per cento.

Vengo quindi alla voce entrate. Ho sottolineato a più riprese che le aliquote delle imposte sulle imprese sono tra le più elevate d'Europa. Pertanto, a mio avviso è difficile procedere su questa strada. Potrebbe essere necessario farlo, ma sforzi massicci che implicino aumenti significativi di aliquote di imposta ritengo siano difficilmente prefigurabili e ne spiegherò il motivo.

Le imposte indirette rappresentano l'unica voce che si colloca al di sotto della media europea. Sarebbe opportuno spostare una parte delle imposte dirette a quelle indirette, ma è evidente che vi sarebbe un impatto della durata di un anno non tanto sull'inflazione quanto sul livello dei prezzi. In un contesto così delicato, in cui la politica dei redditi è sottoposta a pressioni rilevanti, le imposte indirette avrebbero controindicazioni ove complicassero cifre significative come quelli di cui si sta ora parlando.

Un ammontare di 10.000 miliardi di imposte indirette può sostanzialmente attivare un impatto sui prezzi dell'ordine dello 0,8-0,9 per cen-

to. Il sistema non dovrebbe essere miope, dovrebbe comprendere che si tratta di un aumento di imposizione che va ad incidere *una tantum* sui redditi reali, e non di un aumento dell'inflazione, e che si è in presenza di uno strumento di aggiustamento. Il sistema però non è sempre così razionale. Vi potrebbe così essere anche pressione all'aumento del rendimento sui titoli.

Per quanto concerne l'imposizione diretta, come le grandi imposte erariali su famiglie e imprese, è noto che queste aliquote determinano a livello aggregato una pressione fiscale che è nella media europea. Poiché le nostre aliquote sono le più elevate d'Europa, appare evidente la presenza di aree di evasione e di elusione. È questa la tesi che il Governo ha sostenuto con una fortuna non so fino a che punto scarsa. Sostanzialmente il Governo ha enfatizzato la lotta all'elusione e all'evasione fiscale non solo per motivi etico-morali, ma anche per ragioni pratiche che discendono dalle considerazioni prima esposte.

Insistere soltanto sulle aliquote potrebbe determinare divari dirompenti sotto il profilo della tenuta sociale tra coloro che sono chiamati a pagare le imposte e coloro che evadono. Ciò non significa ricorrere a forme di imposizione come la *minimum tax* che è sostanzialmente riferita al reddito figurativo, indipendentemente dalla reale situazione del soggetto a cui si riferisce. Con uno strumento del genere si spara nel mucchio, forse si coglie l'evasore, ma si rischia anche di colpire - e succede molte volte - chi ha un reddito di cinque-dieci milioni annui il quale, vedendo raddoppiato il proprio reddito a seguito di tale misura, sarebbe costretto a fallire. Strumenti del genere sono senza dubbio da considerarsi impropri.

BALDELLI. La *minimum tax* ha ucciso molte aziende.

MASERA, *ministro del bilancio e della programmazione economica e per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea*. Alcune aziende - non tutte - e alcune famiglie effettivamente riescono ad eludere il fisco. Anche se richiedono tempo, gli studi di settore, unitamente ad un adeguamento della struttura amministrativa della Guardia di finanza, dovrebbero rappresentare uno strumento per condurre il nostro Paese in Europa. L'evasione fiscale esiste in tutti i Paesi, ma il nostro presenta un grado di elusione superiore rispetto ad altri.

Al di là delle discussioni sui massimi principi e delle scelte che potrebbero essere compiute sul ruolo della spesa pubblica, lo sforzo principale di qualsiasi Governo e Parlamento dovrebbe essere teso ad una attenta valutazione della lotta all'elusione e all'evasione.

Quando si parla di una manovra aggiuntiva di circa 70.000 miliardi, come ha giustamente ricordato il Presidente, non bisogna trascurare l'esistenza dei quattro parametri da verificare. A seguito delle manovre varate dai governi Amato e Ciampi nel 1992 e nel 1993, rispettivamente di circa 100.000 miliardi e di circa 30.000 miliardi, il rapporto tra debito pubblico e PIL è aumentato di oltre il 10 per cento perché l'economia si è piegata, e il tasso di crescita del sistema si è indebolito. In base alla relazione di sostenibilità del debito, che purtroppo pochi conoscono, l'equazione differenziale che descrive le determinanti del rapporto debito-PIL è composta da tre voci: il tasso d'interesse medio, il tasso di cre-

scita del sistema, negativo e positivo, e l'avanzo primario. Quando si assumono misure drastiche nel breve periodo, non solo vi è una forte pressione sull'economia, ma si riducono anche il tasso di crescita del sistema, l'occupazione, con impulsi indiretti negativi sull'avanzo primario. Non è detto quindi che si riescano a conseguire i risultati desiderati per quanto concerne in particolare il rapporto fra debito e PIL: questo aspetto non può essere trascurato.

Al di là dei motivi etico-morali, la crescita del sistema deve essere volta a promuovere l'occupazione e il benessere e non a risanare la finanza pubblica in sé. Se si perseguono misure troppo drastiche nel breve termine si corre il rischio di non ottenere nulla. Sono state fatte molte simulazioni per verificare se il sistema regge a fronte di una ipotesi del genere. Alcune simulazioni sono state commissionate anche ad alcuni enti di ricerca esterni. Uno di questi enti ha effettuato una simulazione avendo come dati di riferimento la variazione del rapporto debito-PIL prevista dal programma di Governo e la riduzione del *deficit* al 3 per cento entro il 1996. L'obiettivo è risultato raggiungibile, solo che, purtroppo, era stato dimenticato - particolare non trascurabile - che le misure prese in considerazione incidevano prevalentemente sulle imposte indirette e che il tasso di inflazione del sistema divergeva rispetto ai parametri di Maastricht.

Il sentiero appare stretto, anche se, dal mio punto di vista, l'obiettivo non è impossibile. Dovrà però essere valutato opportunamente dal Parlamento e dai futuri Governi. Guadagnare un anno potrebbe avere il vantaggio di guidare le aspettative e favorire il ciclo virtuoso sugli interessi, ma potrebbe anche determinare risvolti negativi ed incertezze politico-sociali che potrebbero retroagire negativamente sull'andamento dei tassi di interesse. È una scelta delicata che dovrà essere compiuta al momento opportuno. Allo stato attuale è fondamentale l'approvazione della manovra finanziaria all'esame del Parlamento per porre le premesse e operare in piena libertà le scelte più opportune.

Mi sono già espresso sui tagli alla spesa e sul patto di stabilità.

In particolare, nel cosiddetto patto di stabilità non mi sono soffermato sul problema di compatibilità con il Trattato perchè la risposta era ovvia: gli organi di controllo vanno ricondotti comunque alle regole comunitarie già previste dal Trattato, altrimenti si modificherebbe il Trattato stesso in maniera surrettizia. Su questo non ho dubbi. Ammesso poi che ci siano delle sanzioni, occorre leggere attentamente quello che il Trattato recita, bisogna comunque evitare il rischio di creare divaricazioni e tensioni, che potrebbero avere risvolti negativi sul processo di integrazione.

NATALI. In che modi e in quali tempi riusciamo a rientrare dal debito pubblico? Il senatore Pagliarini quando era ministro diceva che non si trattava di 2 milioni bensì di 5 milioni di miliardi. Non saprei come affrontare questo nodo. Quale è la sorte del debito pubblico?

MASERA, *ministro del bilancio e della programmazione economica e per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea*. La problematica sottoposta è estremamente complessa e richiederebbe un lungo intervento.

Vorrei iniziare per quanto riguarda il problema del debito sottolineando che il ministro del bilancio Pagliarini, calcolava il debito in 5 milioni di miliardi aggiungendo sostanzialmente il debito previdenziale. Posso al riguardo dire che i calcoli sono corretti, ma se si estende oltre al debito previdenziale la posizione complessiva debitoria del sistema delle famiglie, non necessariamente la posizione è peggiore in Italia rispetto ad altri Paesi, perchè le famiglie, che in altri Paesi hanno un forte indebitamento esse stesse, in Italia sono indebitate in maniera molto minore e hanno rilevanti attivi finanziari.

Tuttavia, quello che lei pone è uno dei problemi principali della teoria economica. Un primo punto che credo possa essere da tutti condiviso è che di fondamentale rilievo è il fatto se il debito è detenuto dai residenti del Paese o dai non residenti. Questo ha un particolare rilievo perchè gli interessi sul debito, che evidentemente devono essere il corrispettivo delle entrate di competenza dei residenti del Paese, escono dal Paese stesso quando l'indebitamento è verso l'estero. Mi si consenta allora di integrare le risposte fornite precedentemente. Io stesso ho sottolineato che i parametri di Maastrich non è che brillino per intelligenza economica. In particolare una ovvia critica a questi criteri è che non vanno trascurati questi punti. È molto diverso se il debito interno è detenuto dai residenti o meno. Da questo punto di vista nel 1998 arriveremo ad una posizione esterna in attivo.

PRESIDENTE. Il debito estero è intorno al 10 per cento del debito complessivo o è maggiore?

MASERA, ministro del bilancio e della programmazione economica e per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea. È oggi intorno al 4 per cento del debito complessivo, ma la posizione esterna del Paese fa vedere che il rapporto del debito estero rispetto al PIL nel 1998 diventa sostanzialmente un numero positivo e quindi passiamo ad un attivo netto. Questo è il rapporto debito estero rispetto al PIL.

PRESIDENTE. Se passasse questa sua opinione che cosa accadrebbe?

MASERA, ministro del bilancio e della programmazione economica e per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea. Indubbiamente nella tradizione classica ci sono illustri economisti che dicono che il debito è una forma di impoverimento, ma altri sostengono che è anche una forma di ricchezza della nazione perchè è una partita di giro: se il debito è sostenibile al nostro interno è liquidità per chi lo detiene. È indebitamento dello Stato, ma è ricchezza per l'altra parte.

Evidentemente si pongono - e si pongono purtroppo anche nella nostra realtà - problemi di equità non trascurabili, soprattutto quando il frutto del debito pubblico non è sottoposto a forme di imposizione analoghe a quelle di altre imposizioni sui redditi.

NATALI. Altrimenti dipenderemmo completamente dall'estero!

MASERA, ministro del bilancio e della programmazione economica e per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea. Altrimenti si trat-

terebbe di un problema di trasferimento e quindi sarebbe un discorso delicato. C'è addirittura una teoria economica – collegata al nome di Ricardo, anche se Ricardo non sosteneva proprio questo – che dice che sostanzialmente, se il debito è detenuto all'interno di un Paese, in realtà è un qualcosa di neutrale perchè i cittadini, essendo razionali, scontano in imposte future l'onere del debito e quindi non succede nulla di rilevante. A questa teoria non credo completamente, però è indubbio che in parte la risposta vada cercata in questo tipo di discorso.

Quindi, come sostengono illustri economisti, ciò che è fondamentale è la sostenibilità del debito. Non dobbiamo pensare di ridurre a zero o al 60 per cento il debito; l'importante è che esso sia sostenibile e che gli oneri connessi al debito, cioè quello che occorre pagare di imposte per pagare gli interessi, non determinino quei profili negativi per così dire sociali, oppure non inneschino la problematica dei cosiddetti *twin deficits*, cioè che il disavanzo pubblico sia simultaneamente anche disavanzo estero. Paradossalmente la posizione degli Stati Uniti è più delicata della nostra, perchè quel Paese non solo ha debito interno (anche se adesso andrà addirittura al pareggio in prospettiva), ma aveva anche debito estero. Come ho detto, il risparmio delle famiglie in Italia è particolarmente elevato e quindi sono le famiglie italiane che detengono il debito interno.

Una risposta soddisfacente su questo argomento potrebbe essere più lunga, però io ritengo che il debito vada ricondotto senz'altro al di sotto del 120 per cento, probabilmente al 100 per cento in condizioni quali quelle che si possono prefigurare nei prossimi anni. È comunque cruciale che non continui ad aumentare rispetto al reddito, perchè altrimenti sorgono problemi di sostenibilità: si innescherebbe il timore di forme di intervento che finirebbero per determinare tassi di interesse particolarmente elevati e quindi quel circolo vizioso al quale abbiamo fatto riferimento. Ritengo quindi che sia importante ottenere una riduzione del debito e non rimborsarlo completamente, purchè risulti anche una posizione di sostanziale equilibrio rispetto all'estero, quale quella che ci aviamo ad avere come sistema Italia.

PRESIDENTE. ringrazio il ministro Masera per la relazione molto interessante che ha voluto fare in questa sede e per le risposte che ha voluto fornire ai vari quesiti posti e dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori terminano alle ore 17,50.

L'Unione economica e monetaria: i criteri di riferimento e le regole di convergenza

Rainer Masera (*)

1. Lo scenario di riferimento per l'Unione economica e monetaria

Nel Consiglio Ecofin, tenutosi a Bruxelles (27 novembre), si è registrato un sostanziale consenso (anticipato il 29 settembre nell'Ecofin informale di Valencia) sulle scadenze per la verifica del rispetto dei criteri di convergenza stabiliti dal Trattato di Maastricht per accedere alla terza fase dell'Unione monetaria.

In particolare, come è stato anche ribadito nel rapporto sulla transizione alla moneta unica predisposto dall'IME (1) (14 novembre 1995), questa dovrebbe avvenire al più presto nel 1998, in base ai dati (preconsuntivi per la finanza pubblica) relativi al 1997. La fase 3A, che dovrebbe durare al massimo tre anni, avrà inizio nel gennaio 1999 con la fissazione dei rapporti di cambio tra le monete partecipanti e con l'introduzione della moneta europea (l'Euro?). Al più tardi nel luglio 2002 si concluderà la terza fase con la decadenza del valore legale delle monete nazionali: la moneta europea diventerà l'«unica» ad essere accettata e scambiata all'interno dell'Unione (fase 3B).

L'introduzione della valuta europea avverrà, quindi, nella fase 3A, con una parziale coesistenza, appunto fino al 2002, delle valute nazionali e dell'ECU - il cui ruolo dovrebbe diminuire fino alla scomparsa dal sistema. Dal gennaio 1999, il Sistema europeo delle Banche centrali effettuerà i propri interventi e le transazioni internazionali nella valuta europea. Non vi saranno restrizioni legali al suo utilizzo da parte degli agenti economici, nelle transazioni private. Anche i Governi dei singoli Stati membri potranno utilizzare la valuta europea dall'inizio della fase 3A nell'emissione di nuovo debito o nelle transazioni pubbliche, con modalità in corso di studio, soprattutto per quel che riguarda la conversione degli *stock* di debito esistenti.

Restano altresì da definire le modalità di coesistenza delle monete nazionali dei Paesi aderenti all'Unione con l'Euromoneta nella fase 3A.

L'inizio della terza fase dell'Unione si fonda evidentemente sui principi della credibilità e dell'irreversibilità dell'impegno di ciascun Paese. Una moneta unica esplica la sua validità all'interno di un'area così grande ed eterogenea unicamente se offre garanzie di essere stabile in un orizzonte duraturo: soltanto in questo caso sarà accettata come mezzo della conservazione della ricchezza e sostituita alle monete nazionali og-

(*) Ministro del bilancio e della programmazione economica e per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea.

(1) Cfr. EUROPEAN MONETARY INSTITUTE, *The changeover to the single currency*, Francoforte, novembre 1995.

gi considerate stabili (2). Non devono, quindi, essere messi in discussione i criteri di convergenza del Trattato per la fase che precede quella di Unione monetaria, occorre bensì prevedere procedure di armonizzazione dei comportamenti dei *policy makers* che rendano l'Unione stabile nel tempo.

Le conclusioni dell'Ecofin saranno prese in esame, a livello di Consiglio europeo, il 15 e 16 dicembre a Madrid. In quella sede potranno esser recepite, ovvero riconsiderate. Comunque dovranno in quel momento essere affrontate questioni cruciali quali: *a)* la lunghezza del periodo «interinale» tra il momento della verifica dei criteri di convergenza del Trattato e l'inizio della fase 3A; *b)* l'impatto sul ciclo economico che potrebbe determinarsi conseguentemente all'anticipo della verifica dei criteri di convergenza al 1997; *c)* il problema della «massa critica» per la partecipazione alla terza fase; *d)* i rapporti di cambio tra le monete aderenti all'Unione e quelle non partecipanti; *e)* la coerenza dei criteri di convergenza dopo l'avvio dell'Unione monetaria (3).

a) Per quel che riguarda il periodo interinale e la sua durata, si pone un *trade-off* tra i problemi tecnici associati al passaggio alla terza fase e i rischi associati ad un'eccessiva lunghezza della fase di transizione. Un periodo di transizione più esteso, infatti, permetterebbe di affrontare in modo più disteso tutti i complessi e numerosi aspetti tecnici, individuati sia dalla Commissione, sia dall'IME, che accompagnano il passaggio alla fase 3A. Una fase di transizione relativamente lunga creerebbe, tuttavia, un maggior rischio di attacchi speculativi sui mercati finanziari nei confronti delle monete che daranno vita all'Unione: tale problema è strettamente interrelato con la convergenza delle economie dei singoli Stati membri e, quindi, con la credibilità e la stabilità dell'intera Unione.

b) L'affermata esigenza di anticipare al 1997 il rispetto, da parte dei singoli Stati membri, dei criteri di convergenza stabiliti dal Trattato può avere impatti negativi sul ciclo economico: una politica più restrittiva, ove fosse generalizzata a livello europeo, potrebbe determinare un impulso amplificato negativo sulla crescita, con il pericolo di compromettere il sentiero di convergenza già tracciato e gli obiettivi di crescita dell'occupazione. Non si può sottacere il rischio che si coagulino forze contrarie al processo di interazione.

c) Ulteriore problema riguarda la massa critica: affinché l'Unione sia credibile, il numero dei Paesi che aderiranno deve essere sufficientemente ampio. Solo in questo contesto, verrebbero, tra l'altro, giustificati gli elevati costi tecnici necessari per la transizione alla moneta unica. Questa considerazione riporta alla questione della convergenza delle

(2) Cfr. H. TIETMEYER, Relazione su «Sistema monetario e rapporti tra banche centrali», in *Gli incontri di studio a palazzo Giustiniani*, Senato della Repubblica, Roma, 1995.

(3) Su tutti questi temi si fa rinvio, per un'analisi approfondita e un'esposizione della posizione del Governo italiano, all'intervento del Presidente Lamberto Dini alla Camera dei deputati il 5 dicembre 1995 e al relativo Documento sul programma di Presidenza dell'Unione europea allegato.

economie. Secondo gli scenari della Commissione europea, solo la Germania, la Francia, il Regno Unito e il Lussemburgo sarebbero in grado di rispettare, nel 1997, i criteri di Maastricht, mentre, considerando l'interpretazione estensiva dell'articolo 104C del Trattato, riguardo il rapporto debito/PIL, anche i Paesi Bassi, la Danimarca e l'Irlanda potrebbero rispettare, in quella data, i parametri di convergenza (cfr. Tabella 1).

d) Un altro aspetto che dovrà essere esaminato riguarda il rapporto tra le monete che aderiranno all'Unione e quelle che ne resteranno fuori. Prima dell'avvio della terza fase, dovranno essere definiti eventuali impegni di cambio tra l'Unione e i Paesi europei che non vi partecipano, ma che potrebbero farne parte in una fase successiva.

È presumibile che i Paesi esclusi dall'avvio dovranno dare dimostrazione della volontà di partecipare anche attraverso la realizzazione di idonee forme di stabilità nei rapporti di cambio con la moneta unica. Anche su questo punto, che può prevedere l'adozione di nuove forme di accordi di cambio europei, è necessaria un'attenta riflessione. Tali decisioni prevedono, inoltre, un'intesa sugli strumenti di intervento e sul coordinamento delle politiche economiche.

e) Il durevole rispetto dei criteri di convergenza, quindi anche successivamente all'avvio dell'Unione monetaria, rappresenta il nodo dell'intera questione. Il problema richiede una trattazione separata che si cercherà di svolgere nel paragrafo che segue.

2. Il rispetto delle regole di convergenza (4)

Il Mercato unico è stato costruito partendo dalla rivoluzione «copernicana» – peraltro coerente con il principio base di sussidiarietà – consistente nell'adozione del principio del mutuo riconoscimento con riguardo agli assetti normativi nazionali, corretti attraverso la previa definizione di condizioni di armonizzazione minima (le «direttive comunitarie»).

I vincoli di Maastricht sono stati sostanzialmente concepiti come condizioni necessarie – l'armonizzazione minima – per partecipare alla terza fase. Al riguardo (articolo 109J) vengono individuati i traguardi che devono essere soddisfatti per assicurare la realizzazione di un alto grado di sostenibile convergenza e per consentire al Consiglio di valutare quali Stati soddisfino le condizioni necessarie per l'adozione di una moneta unica.

I criteri sono (5):

- il raggiungimento di un alto grado di stabilità dei prezzi;
- la sostenibilità della situazione della finanza pubblica;
- il rispetto dei margini di fluttuazione previsti dal meccanismo

(4) Per un approfondimento di queste tematiche, cfr. R. MASERA, «Bilancio e Costituzione: ipotesi di revisione alla luce del Trattato di Maastricht», *Moneta e Credito*, dicembre 1995.

(5) I quattro criteri sono definiti ulteriormente, sotto il profilo operativo, nel «Protocollo sui criteri di convergenza di cui all'articolo 109J del Trattato che istituisce la Comunità europea».

di cambio per almeno due anni, senza svalutazioni attribuibili alla responsabilità del Paese;

- i livelli dei tassi a lungo termine, che riflettano la stabilità della convergenza.

Si riconosce cioè in particolare, l'esigenza di un'armonizzazione minima *ex ante*, segnatamente delle politiche fiscali, che sono strettamente collegate alla politica monetaria attraverso il vincolo di bilancio e il volume (e la dinamica) del debito.

Occorre soffermarsi sulle condizioni dei Paesi partecipanti nel periodo successivo alla creazione della moneta unica. Appare fuor di dubbio che, se determinate condizioni minime in termini di *deficit* e di rapporto (dinamico) debito/PIL devono essere osservate prima dell'ingresso nella terza fase, condizioni predeterminate e cogenti debbano, in linea di principio, essere rispettate anche successivamente.

A tale riguardo sovviene il recente «Libro Verde» della Commissione europea (6). In particolare, nella premessa iniziale, il Libro Verde precisa che: «Al fine di misurare tale convergenza, il Trattato prevede quattro criteri, di cui uno, relativo alle finanze pubbliche, prende in considerazione sia il disavanzo di bilancio, sia il debito pubblico. I quattro criteri suddetti costituiscono al tempo stesso gli indicatori fondamentali di una sana gestione economica e la base obiettiva di una decisione politica. Essi devono essere rigorosamente rispettati, tanto prima, quanto dopo la transizione alla moneta unica. Il Trattato prevede procedure e sanzioni specifiche a tal fine» (7).

In realtà, ci si deve chiedere se talune condizioni minime previste per procedere alla terza fase risultino appropriate e, comunque, siano le più opportune anche successivamente, rappresentando, quindi, le condizioni di armonizzazione richieste nella fase di Unione monetaria. In particolare, i criteri di convergenza in termini di tassi di interesse e di inflazione acquistano connotati sostanzialmente diversi nel contesto dell'Unione monetaria, così come è evidente che il criterio relativo alla partecipazione al meccanismo di cambio del Sistema monetario europeo risulta, per definizione, superato dopo il passaggio alla terza fase per i Paesi che vi partecipano.

(6) In realtà questo problema di estrema rilevanza non appare, ad avviso di chi scrive, del tutto trasparente nel Trattato di Maastricht. Purtuttavia, le interpretazioni giuridiche suggeriscono che l'indeterminatezza circa il prima e il dopo debba essere sciolta nel senso di riconoscere una validità permanente a tali vincoli. L'economista avrebbe in realtà preferito che questa interpretazione fosse stata esplicitata a Maastricht - anche perchè avrebbe sottolineato talune inadeguatezze dei parametri allora prescelti (cfr. R. MASERA, «Single market, exchange rates and monetary unification», in: *World Economy*, 1994), che comunque non possono e non devono oggi essere rimessi in discussione per quanto riguarda il prima - formalizzando e rendendo palese la questione in un Protocollo d'intesa. Per quanto riguarda il dopo, la Conferenza intergovernativa del 1996 potrebbe esaminare la questione dei parametri di «non divergenza», garantendone la cogenza, ma riesaminandone eventualmente la significatività sotto il profilo dell'analisi economica, come verrà meglio indicato nel seguito.

(7) COMMISSIONE EUROPEA, *Una moneta per l'Europa. Libro Verde sulle modalità pratiche per l'introduzione della moneta unica*, Bruxelles, 1995, p. 3.

Sono dunque i vincoli di finanza pubblica a costituire i veri parametri durevoli: si osservi al riguardo che, con la creazione della moneta unica, non solo l'emissione di nuovo debito pubblico ma la stessa conversione degli *stock* esistenti avverranno nella nuova moneta comune.

A riprova della tesi qui sostenuta, sta anche il fatto che le prescrizioni sull'esigenza di evitare disavanzi pubblici eccessivi e sulle sanzioni connesse al non rispetto dei requisiti previsti sono individuate nel Trattato in un apposito articolo (articolo 104C). Appare dunque che i quattro criteri descritti all'articolo 109J (che comprendono il conseguimento di una situazione di bilancio pubblico non caratterizzata da un disavanzo eccessivo secondo la definizione di cui all'articolo 104C) hanno specifico rilievo per la fase precedente l'ingresso nell'Unione monetaria. Quello della finanza pubblica ha validità permanente.

Comunque, la valenza temporale delle norme di convergenza (non divergenza nella terza fase) deve esser resa esplicita e palese. Le regole sono rivolte infatti ad assicurare, in tema di bilancio, l'armonizzazione e la durevole definizione dei rapporti tra Parlamento e Governo in ogni Stato sovrano e tra i singoli Stati e il Consiglio europeo. Peraltro, le norme e le procedure poste a tutela dei vincoli, non sembrano idonee a garantire la stabilità dell'Unione: esse intervengono *ex post* mentre dovrebbero viceversa operare *ex ante* nella definizione dei bilanci preventivi.

Appare soprattutto evidente l'asimmetria sostanziale nel meccanismo sanzionatorio nel caso in cui non vengano rispettati i vincoli prima e dopo il passaggio alla terza fase dell'Unione. Nel primo caso, la vera sanzione sta nell'esclusione dall'avvio dell'Unione monetaria. Nel secondo, i tempi e la complessa articolazione della procedura determinano la possibilità che i vincoli non siano rispettati, creando, oltre ad evidenti distorsioni economiche, un problema di *free riding*, che potrebbe minare la stabilità dell'Unione. Non è, infatti, prevista - nè potrebbe esserlo, pena la messa in discussione del concetto stesso di irreversibilità dell'Unione economica e monetaria - l'espulsione di uno Stato membro che non rispetti i limiti prefissati. Ne conseguono implicazioni rilevanti per quel che riguarda l'effettivo funzionamento dell'Unione, l'efficacia di una politica economica comune, i meccanismi di aggiustamento relativi all'area valutaria.

Sotto il profilo analitico, il problema può essere inquadrato in uno schema di gioco a ripetizione infinita, che favorisce soluzioni cooperative e al tempo stesso introduce la necessità di definire strategie di reazione/sanzione. Data la caratteristica di irreversibilità dell'Unione e l'asimmetria informativa presente, che impedisce di conoscere immediatamente gli effetti derivanti da un comportamento non cooperativo, strategie più esplicite e cogenti rispetto a quelle oggi previste sembrano opportune, in modo da indurre il Paese potenzialmente deviante ad aderire al comportamento cooperativo.

Al di là di un rafforzamento delle procedure già previste dall'articolo 104C, è comunque implicito in questo approccio che i vincoli ricordati sul bilancio dovrebbero essere rispettati *ex ante*. Si pone, in particolare, la questione se tali condizioni di armonizzazione minima

debbano assumere idoneo e esplicito riconoscimento legislativo negli Stati membri (8).

Considerando soprattutto il carattere di irreversibilità dell'Unione, la modifica profonda della disciplina e dei gradi di libertà di bilancio a livello di singolo Paese membro e la diversa definizione dei rapporti tra Parlamento e Governo in ciascuno Stato sovrano, è da ritenersi che modifiche esplicite delle legislazioni nazionali in tema di bilancio, al limite con durezza costituzionale, ove i principi suddetti non siano adeguatamente riconosciuti rappresentino la soluzione più appropriata sotto il profilo istituzionale.

A favore di questa tesi possono essere adottati due ordini di considerazioni complementari.

In primo luogo, il combinato disposto degli articoli 103 e 104 deve essere interpretato nel senso di sottrarre *in via permanente* ai Parlamenti nazionali gradi significativi di libertà nella definizione dei saldi e delle stesse politiche di bilancio. L'articolo 103 indica infatti che spettano al Consiglio il coordinamento, la valutazione globale e la sorveglianza multilaterale delle politiche economiche. L'articolo 104 prescrive, come si è detto, che gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi, definiti i termini di specifici parametri, la cui sorveglianza è affidata alla Commissione.

È dunque evidente che la potestà statale non solo viene meno sotto il profilo della capacità di batter moneta in via autonoma, ma è anche profondamente circoscritta, attraverso l'imposizione di una comune e severa disciplina di bilancio: seppur con gradi e modalità diverse, in entrambi i casi il principio di sussidiarietà subisce limitazioni.

Si pone poi una questione di informazione e trasparenza - che assume rilievo fondamentale - in un momento, quale l'attuale, in cui è particolarmente sentita l'esigenza di portare l'Unione verso i cittadini.

Il riconoscimento esplicito di queste modifiche a livello di Costituzione nazionale consentirebbe di riconoscere nel modo più trasparente e esplicito per il cittadino elettore che le obbligazioni che nascono dal Trattato assumono valore superiore alla legge ordinaria, la cui efficacia non è suscettibile di venire intaccata da leggi nazionali; questa considerazione trova fondamento nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea, la quale ha sancito il dovere di diretta disapplicazione da parte dei giudici e degli stessi funzionari pubblici delle disposizioni nazionali contrastanti il diritto comunitario.

L'apprezzamento del grado di adeguamento già realizzato nelle normative nazionali rispetto ai canoni di finanza pubblica di Maastricht non può che essere svolto da ogni singolo Paese. In molti casi si può in-

(8) Cfr. C. FRESA, *Trattato sull'Unione e condotta delle politiche economiche nazionali: i vincoli al governo della finanza pubblica*, dattiloscritto, Roma, settembre 1995. In questo quadro, con specifico riferimento all'Italia, sarebbe opportuno consolidare a livello costituzionale l'apprezzamento dei valori concernenti il vincolo di bilancio (articolo 81, 4° comma), rispetto a una mera estensione di principi di uguaglianza sostanziale (articolo 3, 2° comma) nel corso di sentenze interpretative da parte della Corte costituzionale. Per un approfondimento al riguardo, cfr. R. MASERA, «Bilancio e Costituzione: ipotesi di revisione alla luce del Trattato di Maastricht», 1995, op. cit.

fatti ritenere che tale concordanza sia già in atto. Purtuttavia, una riflessione comune può essere utile e in taluni casi le revisioni preconizzate possono ritenersi opportune o necessarie (9).

Naturalmente, quando si parla di una comune disciplina di bilancio, ci si riferisce ai due criteri del disavanzo e del debito, ferma restando la possibilità dei singoli Stati membri di aderire ai criteri quantitativi indicati nel Trattato di Maastricht con interventi di politica fiscale autonomi, mantenendo livelli di spese e di entrate diversi da un Paese all'altro. In questo senso può essere corretto affermare che la competenza in materia di bilancio rimane attribuita, secondo il principio di sussidiarietà, agli Stati membri, anzichè essere trasferita a livello comunitario. Peraltro, appare evidente come il porre vincoli quantitativi precisi, come prevede il Trattato, e ipotizzare sanzioni per chi non li osservasse, anche una volta entrata in vigore la terza fase, non può non implicare anche un rilevante grado di trasferimento delle competenze in materia di politica di bilancio dagli Stati membri all'Unione, non solo in via di fatto, e la concordanza tra gli Stati stessi sui grandi orientamenti.

Per quanto riguarda specificamente l'Italia, atteso il valore quasi-costituzionale riconosciuto alle norme comunitarie, desta preoccupazione che la ratifica del Trattato nel nostro ordinamento sia avvenuta con legge ordinaria, senza essere stata sottoposta al vaglio della Corte costituzionale. Si potrebbe argomentare che l'articolo 11 della Costituzione consente alla legislazione ordinaria di realizzare le limitazioni di sovranità che derivano da trattati internazionali. Appare peraltro evidente che l'articolo 11 è stato previsto per finalità diverse (10). Comunque, esigenze di trasparenza richiedono di fare chiarezza su questi temi e di esplicitare le implicazioni del Trattato per le procedure di bilancio e per lo stesso articolo 81 della Costituzione.

Del resto, l'esigenza di assicurare la piena conformità delle legislazioni nazionali è espressamente prevista dall'articolo 108 del Trattato. Esso fa principalmente riferimento ai rapporti tra il Sistema europeo di Banche centrali e le Banche centrali nazionali. Comunque, le considerazioni svolte in precedenza mostrano come, anche nel caso della finanza pubblica, il grado di libertà del processo legislativo nazionale venga ridotto in via permanente e in modo significativo, con l'impegno all'obiettivo della stabilità strutturale e al rispetto dei limiti quantitativi previsti.

Per quanto riguarda l'Italia un recepimento esplicito del disegno di convergenza previsto nel Trattato di Maastricht nella Costituzione si po-

(9) Si noti infatti come l'esplicito adeguamento delle normative nazionali alle regole del Trattato sia avvenuto in molti Paesi europei attraverso opportune modifiche, talvolta con rilievo costituzionale, oppure con *referendum* popolari. In quest'ultimo caso l'ampiezza del dibattito che ne è generato ha sicuramente messo in luce le profonde modifiche che subisce la libertà statale di ciascun Paese. In altri casi, invece, come in Germania, il processo di adesione è avvenuto con modifiche costituzionali. Per un approfondimento su questi aspetti, cfr. F. BILANCIA, *Mutuo riconoscimento ed armonizzazione minima. Il mercato unico e la moneta unitaria*, dattiloscritto, Roma, 1995.

(10) Cfr. L. FERRARI BRAVO, E. MOAVERO MILANESI, *Lezioni di diritto comunitario*, ed. Editoriale Scientifica, Milano, 1995.

trebbe iscrivere nel riesame dell'articolo 81, da molti ritenuto comunque necessario.

L'esplicito impegno lungo queste linee darebbe in realtà concretezza e operatività all'adesione della logica di convergenza del Trattato. Una riformulazione del comma 1 potrebbe, ad esempio, essere:

«Le Camere approvano ogni anno i bilanci e i rendiconti consuntivi presentati dal Governo, tenendo conto delle procedure previste nel Trattato sull'Unione europea rivolte ad evitare disavanzi eccessivi».

Al riguardo, occorre sottolineare che le seguenti proposte, autorevolmente avanzate nel recente passato, di fatto sarebbero complementari e potrebbero sostituire i commi successivi dell'articolo 81 (11):

- il Parlamento non può presentare emendamenti suscettibili di incrementare le spese;
- le spese complessive non possono crescere più del prodotto interno lordo;
- il saldo delle partite correnti deve essere sempre non negativo.

In conclusione, a livello europeo, considerazioni di trasparenza nel rapporto elettore/Parlamento in ciascuno Stato sovrano impongono un'idonea, ampia informativa sulle profonde modifiche e sulle limitazioni, presenti e prospettiche, che subisce il tradizionale esercizio della potestà statale. Se rimane vero che, durante la terza fase, nel rispetto del principio di sussidiarietà, la politica fiscale intesa in senso lato continua a restare nell'ambito di decisioni prese a livello nazionale, occorre peraltro riconoscere esplicitamente i vincoli entro i quali tale potere risulta circoscritto. Ove infatti essi siano travalicati, gli interessi fondamentali della Comunità sotto il profilo della stabilità monetaria vengono potenzialmente lesi. Si viola cioè lo stesso principio di sussidiarietà (12).

In questa chiave si può, in particolare, affrontare opportunamente la questione di un eventuale rafforzamento delle procedure già previste dall'articolo 104C, che potrebbe richiedere più cogenti sanzioni automatiche, così come è stato recentemente sostenuto dalle autorità monetarie tedesche (13).

(11) Per un approfondimento, cfr. R. MASERA, «Bilancio e Costituzione: ipotesi di revisione alla luce del Trattato di Maastricht», 1995, op. cit. Una riflessione su questi temi consentirebbe di definire i raccordi contabili e operativi tra il bilancio dello Stato e quello delle Pubbliche Amministrazioni.

(12) Si osservi che, sotto certi profili, i vincoli introdotti per la politica fiscale sono ancor più rilevanti che per la politica monetaria. Quest'ultima viene infatti devoluta alla Banca centrale europea (BCE), nel cui consiglio è presente un rappresentante della Banca centrale nazionale. Alla BCE non vengono peraltro indicati nel Trattato limiti quantitativi per quanto concerne gli obiettivi intermedi. La politica fiscale resta viceversa comunque soggetta a tetti predeterminati.

(13) La questione del rafforzamento delle procedure di convergenza economica previste dal Trattato è stata inizialmente affrontata in questa chiave (ovvero *ex post*) dal Presidente della *Bundesbank* H. Tietmeyer. Partendo dalla tesi secondo la quale le misure attualmente previste da Maastricht non sono sufficienti, Tietmeyer ha proposto che il rispetto dei criteri di convergenza economica stabiliti dal trattato di Maastricht sia garantito dall'applicazione automatica di sanzioni a quei paesi che, una volta entrati nell'Unione monetaria europea, non mantengano il rigore richiesto.

3. La proposta di un Patto di stabilità per l'Europa

Su questi temi si è segnatamente soffermato, in novembre, il Ministro delle finanze Waigel, prima e nel corso dell'Ecofin del 27 dello stesso mese (14). Le considerazioni del Ministro Waigel non si rivolgono infatti, come è stato erroneamente ritenuto da molti commentatori, segnatamente in Italia, all'obiettivo di modificare i criteri di Maastricht, inasprendoli.

La logica sottesa alle proposte su un patto di stabilità in Europa si fonda viceversa su considerazioni analoghe a quelle avanzate in questa nota:

1) la disciplina fiscale è condizione necessaria per assicurare la stabilità monetaria;

2) occorre rendere palese che i criteri di finanza pubblica stabiliti a Maastricht sono permanenti e assicurare che essi siano concreti e operativi;

3) i Paesi partecipanti all'UEM devono garantire un impegno di stabilità, finanziaria e monetaria.

Le diversità, peraltro in via di principio non difficili da superare, stanno nell'articolazione e nell'enfasi assegnate ai meccanismi e agli strumenti di salvaguardia.

Le proposte del Ministro delle finanze tedesco si incentrano sull'analisi del processo sanzionatorio indispensabile per preservare la disciplina fiscale. A tal fine si ipotizza la creazione di un «Consiglio europeo di stabilità», composto dai Ministri delle finanze. Questo vigilerebbe sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica fissati, delibererebbe su eventuali scostamenti dei paesi membri dai parametri indicati, indicherebbe le linee guida delle politiche finanziarie nazionali.

Il rispetto dei criteri verrebbe verificato sulla base dei dati della Commissione. Nel caso in cui uno dei membri dovesse superare il limite del 3 per cento, scatterebbe automaticamente il seguente meccanismo sanzionatorio: il Paese inadempiente sarebbe obbligato a versare un deposito presso la Banca centrale europea, il cui ammontare sarebbe pari allo 0,25 per cento del suo PIL per ogni punto al di sopra del limite del 3 per cento. Tale somma verrebbe restituita al Paese non appena ritornato in linea col rispetto del criterio. Se, dopo due anni, la situazione irregolare dovesse ancora permanere, il deposito verrebbe trasferito in via definitiva alle casse dell'Unione.

Il riferimento a un limite a medio termine dell'ordine dell'1 per cento del prodotto, in situazioni economiche normali, viene introdotto sulla

Vi sarebbe cioè la necessità di un documento aggiuntivo al Trattato sul quale i *partners* che entrano nell'Unione economica e monetaria (e non tutti i *partners* dell'Unione europea), dovrebbero trovare un accordo. Il documento potrebbe prevedere la votazione a maggioranza per la restrizione automatica dei fondi comunitari a quei paesi che non abbiano rispettato i criteri, includendo tuttavia nella normativa anche possibili eccezioni alla regola. Il vantaggio di questo approccio starebbe nell'eliminazione della necessità di modificare il Trattato. Cfr. H. TIETMEYER, intervista rilasciata al *Frankfurter Allgemeine*, Francoforte, 18 ottobre. 1995.

(14) Cfr. T. WAIGEL, «Stability pact for Europe - Fiscal policy in the third stage of EMU», Bonn, novembre 1995.

base delle seguenti considerazioni. Se il criterio di Maastricht del 3 per cento rappresenta il limite non valicabile, neanche in condizioni di congiuntura sfavorevole, occorre porsi un obiettivo «normale» inferiore – che viene cifrato nell'1 per cento – per creare un'idonea fascia di sicurezza.

Al di là della precisa indicazione del numero prescelto, il ragionamento appare difficilmente oppugnabile. Ad esso si possono comunque opporre con maggiore difficoltà i Paesi che superano il tetto del 60 per cento nel rapporto debito-prodotto, quantomeno nel periodo necessario a scendere al di sotto di questa soglia.

La tesi sostenuta in questa nota è che, al di là di eventuali ipotesi sanzionatorie – che comunque devono essere iscritte, rispettando Maastricht, in meccanismi pienamente comunitari – occorre in primo luogo puntare su metodi e strumenti che tendano, per quanto possibile, ad assicurare *ex ante* il rispetto degli obiettivi di disciplina fiscale. Per questo è stata sostenuta l'opportunità di modifiche istituzionali e costituzionali nei processi nazionali di formazione delle leggi di bilancio, volte a esplicitare e recepire i criteri di Maastricht.

Sempre nell'ambito di modifiche normative interne, è stata autorevolmente proposta dal Commissario europeo Mario Monti (15) l'ipotesi di una «blindatura» dei saldi di bilancio, nel senso di un automatico ricorso, da parte del Governo, a misure di contenimento del *deficit* rispetto agli obiettivi programmati coerenti con la convergenza indicata nel Trattato non appena si manifestino scostamenti.

Questo approccio è coerente con il presidio istituzionale *ex ante*; si potrebbe addirittura ritenere che ne costituisca un corollario. Entrambe le proposte condividerebbero inoltre il vantaggio di dare credibilità agli impegni di durevole risanamento e di convergenza dei saldi di bilancio: questo non solo per le dirette implicazioni derivanti dall'adesione a queste leggi, ma per il fatto stesso che sottrarrebbero alla discrezionalità e alla mutevolezza degli indirizzi politici le scelte di fondo (16).

Secondo questi due schemi, il processo sanzionatorio previsto dal ministro Waigel, opportunamente definito, non sarebbe escluso. Esso rimarrebbe peraltro come «clausola di salvaguardia», che avrebbe effetto deterrente, ma che, auspicabilmente, non verrebbe attivata se non in casi tutt'affatto eccezionali.

L'approccio delle modifiche normative e quello delle sanzioni automatiche non sono incoerenti; appaiono piuttosto complementari. Si noti infatti che, ove il criterio della «punizione» non avesse effetti deterrenti e dissuasivi, il ricorso *ex post* a rilevanti sanzioni pecuniarie per i Paesi con *deficit* «eccessivo» di bilancio potrebbe aggravare i problemi di copertura e acuire le tensioni all'interno dell'Unione.

Viceversa, la coerenza e la trasparenza *ex ante* nei vincoli costituzionali e delle leggi di bilancio, che impongano di mantenere comunque il

(15) Cfr. M. MONTI, «Politica fiscale d'anticipo», in *Corriere della Sera*, 17 dicembre 1994, e «La regola che manca», in *Corriere della Sera*, 18 luglio 1995.

(16) Per un approfondimento circa i limiti alla spesa pubblica presenti nelle Costituzioni nazionali, cfr. F. SPINELLI, M. VASSALLI, «Il bilancio costituzionale», *Il Sole 24 Ore*, Milano, 6 dicembre 1995.

deficit e il debito delle pubbliche Amministrazioni entro i limiti previsti dal Trattato sull'Unione europea, rappresenterebbero per i Parlamenti e i Governi nazionali precisi e palesi paletti nel processo decisionale, in un quadro di piena trasparenza per il cittadino/elettore.

Ne deriverebbe un importante contributo per la credibilità degli obiettivi di stabilità finanziaria dell'Unione. Si rafforzerebbero la democrazia, la trasparenza e l'efficienza dei meccanismi decisionali. Si favorirebbe la piena leggibilità del Trattato da parte dei cittadini.

L'*iter* procedimentale che configura la determinazione dei saldi di bilancio avrebbe dunque il presidio e il sostegno connessi al rispetto, in primo luogo, di norme sancite dal processo legislativo all'interno dei paesi membri, con il grado adeguato di durezza legislativa, secondo modalità trasparenti e palesi. Si tratta quindi di riconoscere esplicitamente le regole di politica di bilancio che il Trattato di Maastricht già prevede, ma funzionando come costituzione materiale.

Si sottolinea infine come vi sia ampia concordanza tra gli ulteriori obiettivi «qualitativi» indicati da Waigel e quelli sottolineati in questa nota.

In particolare, perchè la disciplina di bilancio e la stabilità finanziaria favoriscano la crescita e l'occupazione appare opportuno dare precedenza alla promozione degli investimenti con prospettive di ripercussioni favorevoli sul potenziale di crescita dell'economia. A tal fine, come si è indicato, meritevole di particolare attenzione risulta il rispetto del criterio dell'avanzo (al limite del pareggio) del saldo delle partite correnti. Appare comunque necessario mantenere il tasso di crescita delle spese pubbliche complessive al di sotto della crescita del prodotto interno lordo, favorendo così la riduzione e comunque la stabilizzazione del carico fiscale.

4. *La stabilità finanziaria: premessa e condizione per la crescita economica e il riassorbimento della disoccupazione.*

Il fine del processo di integrazione in Europa, nel quale l'Unione monetaria svolge un ruolo chiave, è quello di dare ai cittadini d'Europa risposte positive ai problemi di crescita, di occupazione, di educazione, di riduzione delle disparità regionali, di sicurezza.

Solo un'Europa unita sarà in grado di promuovere il benessere comune, di superare le diseguaglianze al proprio interno. Solo così potrà, tra l'altro, proporsi come modello e punto di riferimento per i Paesi che a Nord-Est e a Sud sollecitano cooperazione e integrazione. Solo con il presidio dell'Unione monetaria i vantaggi potenziali che il mercato unico offre potranno esser pienamente utilizzati.

L'Unione monetaria è parte inscindibile dell'Unione politica. L'alternativa è il prevalere di tendenze centrifughe, il rischio della dissoluzione del disegno europeo.

Come è stato osservato, il processo di integrazione europea, iniziato, quasi mezzo secolo fa, sulle macerie della guerra, è a un bivio: le prossime scadenze rappresentano «l'ultima occasione di unificare il nostro continente».

È comunque mal posto il problema da parte di coloro che affrontano la questione chiedendo, in via pedepedeutica, un esame dei vantaggi

che deriveranno dall'Unione monetaria, a fronte dei costi connessi alla perdita della sovranità monetaria nazionale e alla riduzione dei gradi di libertà nella determinazione dei saldi di bilancio.

In un mondo di globalizzazione finanziaria e di attenzione talora parossistica dei mercati all'evoluzione e alle prospettive delle condizioni monetarie e della sostenibilità finanziaria all'interno di ciascun Paese, la sovranità monetaria è comunque ridotta. Per Paesi che non abbiano «credibilità» e «reputazione» finanziarie consolidate nel tempo e rispetto ai quali si manifestino timori d'instabilità, anche politica, i gradi di libertà si risolvono di fatto in un'esigenza di mantenere rendimenti reali sulle attività finanziarie più elevati di quelli esistenti nei Paesi più stabili.

Solo la moneta comune europea potrà, inoltre, svolgere un ruolo primario nel concerto con le altre grandi monete internazionali: il dollaro e lo yen. L'Unione monetaria europea rappresenta un prerequisito per l'avvio di una riforma necessaria del sistema monetario internazionale, che poggerrebbe su relazioni più stabili dei cambi e delle variabili di fondo, in un contesto tripolare di pragmatico coordinamento delle politiche economiche.

Con riferimento alle politiche di bilancio, la disciplina finanziaria comune prevista dal Trattato non rappresenta un costo di lungo periodo, ma uno strumento per evitare di ricadere negli errori compiuti nel passato che hanno portato ai debiti eccessivi oggi ereditati. A ben vedere, non vi sono dunque oneri, ma vantaggi. D'altra parte, la sollecitazione a creare una Comunità di solidarietà tra gli Stati che aderiranno all'Unione - anche attraverso il potenziamento dei Fondi strutturali - non risulta credibile, e difficilmente potrà essere recepita, in assenza di un comune e irrevocabile impegno a politiche di bilancio nazionali rigorose. Resta comunque l'esigenza, già sottolineata, di graduare opportunamente il passo per il raggiungimento della situazione di sostenibilità della finanza pubblica.

Per quel che riguarda l'Italia, questi concetti sono pienamente coerenti con lo spirito che ha informato l'Assemblea costituente nella redazione dell'articolo 81, poi, di fatto, gravemente e sistematicamente violato.

SERVIZIO DEI RAPPORTI CON GLI ORGANISMI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio dei rapporti con gli Organismi comunitari

DOTT.SSA ROSELLA SALARI

TABELLA 1

**INDICATORI ECONOMICI E CRITERI DI CONVERGENZA
DEL TRATTATO DI MAASTRICHT**

Paesi	Prezzi al consumo			Tassi di interesse a lungo termine		
	1995 <i>stime</i>	1996 <i>previsione</i>	1997 <i>scenario</i>	1995 <i>stime</i>	1996 <i>previsione</i>	1997 <i>scenario</i>
Austria	2,3	2,2	2,3	6,5	6,3	6,8
Belgio	1,5	2,4	2,2	7,6	7,0	7,3
Danimarca (*)	2,1	2,4	2,7	8,4	7,8	8,1
Finlandia	1,2	2,0	2,2	8,0	7,2	7,5
Francia	1,8	2,1	1,8	7,5	7,1	7,4
Germania	1,9	2,1	2,2	6,6	6,3	6,7
Grecia	9,3	7,9	7,0	14,3	12,8	10,0
Irlanda (*)	2,4	2,3	2,6	8,3	7,9	8,0
Italia	5,1	3,5	3,0	12,0	10,5	9,2
Lussemburgo	1,9	2,2	2,5	6,1	6,0	5,9
Paesi Bassi (*)	1,9	2,1	2,4	7,2	6,7	7,0
Portogallo	4,2	3,5	3,2	11,4	10,4	10,3
Spagna	4,7	3,7	3,5	11,1	10,4	10,3
Svezia	2,8	2,8	3,0	10,1	8,8	8,9
Regno Unito	3,5	3,0	2,6	8,3	7,9	8,0
Limite di Maastricht (a) .	3,0	3,6	3,6	9,7	8,9	9,2
Stati Uniti	2,3	2,5	2,4	6,7	6,4	6,2
Giappone	-0,6	-0,3	0,7	3,4	3,2	3,5

Paesi	Saldo netto P.A. in % del PIL			Debito lordo P.A. in 5 del PIL		
	1995 <i>stime</i>	1996 <i>previsione</i>	1997 <i>scenario</i>	1995 <i>stime</i>	1996 <i>previsione</i>	1997 <i>scenario</i>
Austria	-5,5	-5,0	-4,6	68,0	68,9	71,5
Belgio	-4,5	-3,1	-3,5	134,4	132,3	130,0
Danimarca (*)	-2,0	-1,3	-0,5	73,6	72,7	70,5
Finlandia	-5,4	-1,5	-0,0	63,2	64,6	64,5
Francia	-5,0	-3,9	-2,9	51,5	53,4	54,2
Germania	-2,9	-2,8	-2,4	58,8	59,5	59,3
Grecia	-9,3	-8,3	-7,3	114,4	114,0	113,1
Irlanda (*)	-2,7	-2,0	-1,3	85,9	81,3	76,9
Italia	-7,5	-5,9	-4,4	125,1	124,6	122,7
Lussemburgo	-0,4	-0,6	-0,7	6,3	6,7	6,8
Paesi Bassi (*)	-3,1	-2,7	-2,2	78,4	78,2	77,8
Portogallo	-5,4	-4,7	-4,1	70,5	71,0	70,9
Spagna	-5,9	-4,7	-3,6	64,8	65,8	65,4
Svezia	-7,0	-4,5	-3,2	81,4	80,8	79,8
Regno Unito	-5,1	-3,7	-2,8	52,5	53,3	53,2
Limite di Maastricht	-3,0	-3,0	-3,0	60,0	60,0	60,0
Stati Uniti	-1,6	-1,7	-1,6	64,5	64,9	64,7
Giappone	-4,0	-4,7	-4,2	89,0	96,6	104,1

(a) Media dei 3 Paesi con i migliori risultati di inflazione, aumentata di 1,5 punti percentuali per i prezzi al consumo, di 2 punti percentuali per i tassi a lungo termine.

- I Paesi in neretto, secondo previsioni ad oggi per il 1997, soddisfano tutti i criteri di Maastricht.

- I Paesi con asterisco, sempre secondo previsioni ad oggi per il 1997, soddisfano i requisiti in base a una interpretazione estensiva dell'articolo 104 del Trattato riguardante il rapporto tra debito e PIL.

FONTE: Per l'Italia: Quadro previsionale del DPEF 1996-98 e del disegno di legge finanziaria per il 1996.

Per gli altri Paesi europei: previsioni e scenari UE basati su due ipotesi tecniche.

- La prima ipotesi concerne l'invarianza delle politiche, che comporta l'esclusione, soprattutto per le grandezze per il 1997 sono essenzialmente un'extrapolazione degli andamenti del 1996.

- La seconda ipotesi assume la stabilità dei tassi di cambio (in termini nominali per le valute appartenenti allo S. in termini reali per tutte le altre), sui valori registrati mediamente nel mese di settembre 1995.

- Per Stati Uniti e Giappone: previsioni provvisorie OCSE. Per i prezzi di questi due Paesi sono stati i deflatori dei consumi privati.

