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

11° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 31 GENNAIO 1996

Presidenza del presidente COVIELLO

INDICE

Audizione del Direttore dell'Istituto affari internazionali (IAI)

PRESIDENTE .... *Pag.* 3, 5, 11, 13 e *passim*
CUFFARO *(Rif. Com. Progr.)* 7, 9
DUJANY *(Misto)* 9
MAFFINI *(Lega Nord)* 8, 11
NATALI *(AN)* 9
BONVICINI ..... *Pag.* 3, 9, 11, 13 e *passim*

Interviene, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, il direttore dell'Istituto affari internazionali (IAI), professor Gianni Bonvicini.

I lavori hanno inizio alle ore 16,45.

Audizione del Direttore dell'Istituto affari internazionali (IAI)

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

Riprendiamo l'indagine sospesa nella seduta del 24 gennaio scorso.

Ringrazio il professor Bonvicini per aver accolto nuovamente il nostro invito e gli do subito la parola.

BONVICINI. Signor Presidente, vorrei innanzi tutto riassumere alcuni punti toccati nella audizione svolta il 15 novembre 1995. In quella sede non ci eravamo soffermati sulla revisione del Trattato di Maastricht e quindi sulla preparazione della Conferenza intergovernativa, ma avevamo deciso di discutere essenzialmente alcuni argomenti che stanno attorno alla revisione del Trattato di Maastricht, due in modo particolare: l'Unione economica e monetaria (UEM) e il cosiddetto concetto di integrazione differenziata, vale a dire verso che tipo di Europa ci stiamo muovendo. Alla luce di tale concetto emergente ci eravamo anche soffermati sugli eventuali risultati della stessa Conferenza intergovernativa.

Abbiamo deciso di cercare di capire cosa sta succedendo nell'ambito dell'Unione economica e monetaria per un motivo semplice: essa è talmente importante per i risultati della Conferenza stessa che una apertura di negoziati sui termini economico-monetari dell'UEM potrebbe mettere a rischio la riforma sugli altri aspetti del Trattato di Maastricht che sono invece previsti dalla Conferenza.

Come sappiamo, l'Unione economica e monetaria non è tra gli argomenti che saranno oggetto di revisione del Trattato di Maastricht; qui saranno in discussione gli aspetti che riguardano la politica estera, la sicurezza e il cosiddetto terzo pilastro, vale a dire gli affari interni e la giustizia. Tuttavia l'Unione economica e monetaria ha una valenza politica straordinaria e quindi una eventuale riapertura del *dossier* dell'UEM a livello politico avrebbe conseguenze notevoli sull'andamento della Conferenza di revisione.

La seconda ragione per cui abbiamo affrontato il tema dell'Unione economica e monetaria è che essa stessa, e quindi il Trattato di Maastricht, prevedono al proprio interno un'applicazione del concetto di differenziazione. Mi riferisco al processo a tappe dell'UEM, l'ultima delle quali, in modo particolare, prefigura un tipo di Europa che avrà come minimo due livelli: i Paesi che faranno parte del gruppo di testa, e che

quindi entro il 1999 riusciranno a partire con l'Unione economica e monetaria, e quelli che non potranno entrare nel gruppo di testa per i motivi che sappiamo, ovverosia per il minor rispetto dei criteri di convergenza. C'è un terzo gruppetto, formato essenzialmente da due Paesi, Gran Bretagna e Danimarca, che invece ha già deciso una possibilità di *opting out,* rimanere cioè fuori dall'ultima tappa dell'Unione economica e monetaria. Tutto ciò significa che di fatto con l'UEM abbiamo un primo modello di differenziazione all'interno di un unico Trattato.

L'importanza di questo primo esperimento che si sta conducendo con il Trattato di Maastricht è che probabilmente lo stesso tipo di differenziazione potrà essere applicato ad altri campi e in modo particolare alla politica di difesa dell'Unione europea. Come sappiamo, infatti, l'Unione dell'Europa occidentale (Ueo) è già strutturata in livelli differenziati di partecipazione. C'è un gruppo di dieci Paesi membri a pieno titolo nell'organizzazione; c'è poi un gruppo di osservatori, costituito da Paesi che fanno parte dell'Unione europea e che si sono autoesclusi dall'Ueo per motivi di neutralità. Vi sono quindi i membri associati, un'altra categoria di Paesi che fanno parte della Nato, quindi la Turchia e la Norvegia ma non dell'Unione europea e che desiderano essere informati di quanto avviene nel campo della difesa. Con l'andare del tempo si è aggiunta un'ulteriore categoria, quella dei *partners* associati, di cui fa parte un gruppo di Paesi dell'Europa centrale e dell'Est; si tratta di quei Paesi che godono di un regime di «superassociazione» con l'Unione europea e che hanno chiesto al tempo stesso di entrare a far parte della famiglia dell'Unione dell'Europa occidentale e pertanto della difesa europea. Poichè questi Paesi, come dicevo, non fanno parte nè della Nato nè dell'Unione europea si prevede per essi un regime particolare di adesione all'Ueo.

In conclusione, per quanto concerne la difesa, in Europa ci troviamo in una situazione di differenziazione della partecipazione, e quindi degli obblighi e delle competenze, distribuita addirittura su quattro livelli.

È possibile che uno di questi modelli diventi il modello normale per il futuro del processo di integrazione? In secondo luogo, quale deve essere l'atteggiamento del nostro Paese di fronte allo sviluppo di una Europa differenziata?

Per quanto concerne la prima domanda, evidentemente la risposta è affermativa. Anche nel passato abbiamo sperimentato altri modelli di differenziazione, sebbene fuori dal Trattato di Maastricht. Ricordo il vecchio Sme: era un sistema non istituzionalizzato e valeva solo per alcuni Paesi; poi si sono aggiunti altri Stati ed è stato assorbito all'interno del Trattato con l'Atto unico europeo firmato nel 1986. Un altro esempio di differenziazione al di fuori del Trattato è il cosiddetto accordo di Schengen, tuttora valido, a cui partecipa una serie di Paesi, ma non il nostro. Allora il problema per noi è quello di decidere quale tipo di orientamento adottare a proposito della differenziazione. Dato che esso nei fatti esiste, è necessario cercare di istituzionalizzarla, il che significa che la differenziazione deve essere prevista dai trattati, come avviene per il modello di differenziazione riguardante l'Unione economica e monetaria.

Dunque, la posizione italiana, almeno quella ufficiale, è tesa a spingere per una vasta base istituzionale unica, una unica cornice che deve concretizzarsi in un trattato valido per tutti, al cui interno sono previste differenziazioni dovute alle diverse capacità di partecipazione ai vari livelli, e che contenga le regole necessarie per rientrare nel gruppo di testa o nei livelli superiori di integrazione e, soprattutto con meccanismi e politiche adatte per aiutare quei Paesi, che vogliono ma non possono, a rientrare nel gruppo di testa.

Direi quindi che la nostra posizione è abbastanza chiara. Non devono esservi esperimenti di differenziazione al di fuori del Trattato e anche gli attuali esperimenti al di fuori del Trattato devono essere assorbiti nella revisione degli accordi di Maastricht. Ciò che si propone quindi è che il modello a tappe dell'Unione economica e monetaria sia esteso anche agli altri pilastri dell'integrazione cioè alla politica estera et sicurezza comune (PESC), agli aspetti relativi alla giustizia, gli affari interni e a quelli della difesa, quest'ultima già differenziata all'interno dall'Ueo.

Per quanto riguarda in particolare l'Unione economica e monetaria, si tratta di un tema politico che, come tutti sappiamo, presenta delle difficoltà. Il progetto di Unione economica e monetaria deve risolvere due problemi: il primo riguarda il collocamento dei Paesi che non potranno entrare nel gruppo di testa e la decisione delle politiche che dovranno essere perseguite nei confronti di queste nazioni per agevolare il loro rientro nel gruppo di testa. Il secondo problema riguarda il comportamento dei Paesi che faranno parte nel 1999 – se mai il progetto andrà in porto – del nucleo cosiddetto «duro». Si tratta di un aspetto non previsto dal Trattato di Maastricht. Infatti, l'articolo 109M del Trattato prevede che il gruppo di testa vada avanti, ma non indica il tipo di politica che deve essere attuata e rispetto alla quale esiste oggi la proposta del ministro tedesco Waigel, il famoso patto di stabilità, cioè un ulteriore restringimento dei criteri macroeconomici di convergenza previsti a Maastricht per coloro che faranno parte del nucleo avanzato di Paesi.

Attualmente è uno dei temi in discussione e dovrà essere approfondito proprio durante il semestre di Presidenza italiana per arrivare ad un accordo sulla fase successiva al 1999, riguardante coloro che arriveranno a far parte dell'Unione economica e monetaria. Questi sono i temi che avevamo affrontato in modo dettagliato nella precedente audizione.

PRESIDENTE. Grazie, professor Bonvicini, per averci di nuovo esposto i temi generali.

Per la verità la relazione del professor Bonvicini si coniuga anche con il proficuo dibattito avuto con il ministro Masera che ci ha presentato una specifica relazione. Al Ministro avevamo rivolto alcune domande alle quali aveva dato risposte politiche. In questa sede, in qualità di direttore dell'Istituto affari internazionali, quindi con una visione più tecnica e scientifica, il professor Bonvicini potrà darci ulteriori risposte, recuperando una parte di quel dibattito che per alcuni versi ci aveva lasciati soddisfatti, ma che necessitava di approfondimenti perchè la ristrettezza dei tempi non ci aveva permesso di svolgere tutti i temi. In questo senso, vorrei porre al professor Bonvicini due quesiti. Il primo risultato da quanto emerso nel dibattito. Si sta allargando la fascia degli

euroscettici. Nel corso del dibattito parlamentare sul semestre di Presidenza italiana vi sono stati alcuni interventi in questo senso. Ricordo in particolare il discorso dell'onorevole Martino che ha recuperato una riflessione importante. La stessa impressione ha lasciato quanto apparso nella stampa specializzata o in quella di parte politica. Un altro punto di riferimento è venuto dal presidente dell'Istituto centrale di statistica che in un'intervista ha posto lo stesso quesito che io vorrei rivolgerle e che non attiene ad un giudizio politico sulla qualità della trattativa svolta nel momento della ratifica dell'Unione economica e monetaria europea, quanto all'evoluzione della situazione del nostro Paese. È stato evidenziato che i parametri di Maastricht sono parziali, pur se interessanti. È stato notato infatti che vi sono Paesi che hanno un'evoluzione del proprio sistema economico in termini estremamente positivi, con parametri altrettanto validi e che, tuttavia, restano fuori dal nucleo di testa perchè non riescono a rientrare in parametri così rigidi. Si chiedeva, ad esempio, perchè non valutare la crescita del prodotto interno lordo, l'evoluzione dei conti con l'estero, il tasso di sviluppo. Qualcuno ha proposto anche la necessità di valutare l'indebitamento complessivo, proveniente per la gran parte da risorse interne e solo in parte limitato da risorse esterne e se nella contabilità dell'indebitamento questa parte va considerata come effettiva o se in qualche modo compensata dalle partite tra i cittadini di uno Stato e dall'indebitamento dello Stato stesso, mentre più concretamente è valutabile l'indebitamento verso l'estero. Come può ad esempio il nostro Paese pensare di essere valutato, così come avviene, a livello internazionale pur presentando indici di sviluppo e parametri di valutazione altrettanto validi, come quelli già presi in considerazione in passato e previsti nel Trattato stesso? Non è forse il caso di far valere nella sede di approfondimento, per la parte che ci riguarda, questi aspetti per verificare come devono collocarsi tutti i Paesi, sia quelli del nucleo duro, sia quelli del nucleo esterno?

In secondo luogo, vorrei chiederle se rispetto alle vicende emergenti, alle difficoltà della Germania e della Francia, il pieno rispetto dei parametri di Maastricht non comporti tensioni così forti nella società europea da creare un effetto *boomerang* sull'immagine dell'Europa e sulla capacità di attrazione dei Paesi europei in un momento in cui siamo in un *deficit* di democrazia e nel momento in cui aumenta lo scetticismo da parte di alcune nazioni.

E mi domando se mantenere rigidi i tempi e i parametri non serva piuttosto ad allontanare i Paesi, considerato il loro limitatissimo numero ed alla luce dei dati del 1995. Secondo tali dati, ad esempio, la stessa Germania ha presentato per il 1995 un *deficit* pubblico al limite dei valori di Maastricht e le previsioni per il 1996 fanno prevedere un peggioramento della situazione.

Lo sforzo compiuto dai Paesi per adeguarsi sta creando al loro interno tensioni tali da far mettere in discussione la stessa partecipazione all'Unione europea.

Tre sono i quesiti maggiori: innanzi tutto se rimeditare i parametri; poi se allungare i tempi previsti, alla luce della difficoltà esistenti: come quelle che la stessa Germania incontra nel cambiare il marco in Europa; infine, il terzo quesito riguarda i diversi problemi posti dalle sanzioni proposte dal ministro tedesco delle finanze Waigel.

Le sanzioni ipotizzate, infatti, configurano il tentativo di fare pagare ai Paesi che non rientrano nei parametri un notevole scotto: si propone addirittura il pagamento, quindi l'immobilizzazione, di risorse finanziarie pari ad una quota notevole del bilancio dello Stato e si finisce così per realizzare, invece della strategia del nucleo di Paesi forti che attira tutti gli altri, l'allontanamento di questi ultimi.

Ritengo necessario immaginare un'altra formula, che sia diversa sia nelle modalità previste per l'ingresso dei Paesi nel nucleo guida, sia nella disciplina dei Paesi che restano fuori da tale nucleo, sia, ancora, nella regolamentazione di parametri che i Paesi del nucleo debbono mantenere nel tempo per potervi rimanere, prevedendo, quindi, criteri basati su medie pluriennali, considerando il 3 per cento solo un punto d'ingresso e stabilendo la necessità di mantenere una media intorno all'1,5 o al 2 per cento per restare nel nucleo di testa.

Tutto ciò comporta che nei Paesi forti si verificherà una continuità di sacrifici molto elevati e che i Paesi che vorranno accedere al nucleo troveranno nel congelamento delle risorse un ostacolo al raggiungimento del loro obiettivo.

Ho voluto porre quesiti che riguardano il dibattito in corso. Ritengo però che, essendo l'Italia un paese sotto osservazione, non possa denunciare la questione relativa alla manchevolezza dei parametri o avanzare la richiesta dell'allungamento dei tempi. Sarebbe forse più opportuno – come il professor Bonvicini ha già anticipato – istituzionalizzare in sede comunitaria tali esigenze.

Ritengo, inoltre, che il giudizio sulle sanzioni e sui tempi di attuazione non debba essere riservato al nucleo di testa, ma debba essere effettuato dalle istituzioni comunitarie, dal Parlamento europeo in particolare, che sono rappresentative di tutti i quindici membri e non solo di quelli in grado di entrare nel nucleo dei Paesi forti.

Queste mie osservazioni sono il frutto, anche, del dibattito che con lei, professor Bonvicini, è stato avviato, ma non sviluppato e che, pertanto, è necessario riprendere.

CUFFÀRO. Professor Bonvicini, lei ha nel suo intervento illustrato le differenze molto forti ed accentuate esistenti fra i diversi Paesi della Comunità europea. Vorrei avere da lei – anche per il ruolo rivestito dall'Istituto che dirige – alcune valutazioni sulla situazione del nostro Paese in ragione del percorso che si sta compiendo, a cui l'Italia è direttamente interessata per la responsabilità che possiede nella fase attuale nella quale si procede alla revisione del Trattato di Maastricht.

L'Italia possiede 65 mila miliardi di avanzo primario, e quindi si differenzia fra tutti i Paesi della Comunità per una crescita strepitosa, ma nello stesso tempo il nostro Paese è oberato dai debiti.

Vorrei innanzi tutto domandarle: come rileva nella Comunità questa anomalia dell'entrata di uno Stato che, se si prescinde dai debiti accumulati, possiede da un lato un bilancio più che sano e dall'altro un notevole scarto nel pagamento degli interessi del debito pubblico? Ossia: la Comunità europea si pone il problema di rivedere il giudizio sull'Italia, oppure di richiedere che si intervenga non tanto sul suo debito con tagli alla spesa pubblica o con rimaneggiamenti e ristrutturazione delle entrate e delle uscite, quanto piuttosto sul problema degli interessi?

Vorrei chiederle, inoltre, la sua valutazione o, se è stata effettuata, quella dell'istituto che presiede sulle ripercussioni che verrebbero determinate dal completo allineamento dell'Italia alle condizioni previste dal Trattato di Maastricht. Se rispettiamo integralmente i parametri del Trattato, qual'è la prospettiva verso la quale ci muoviamo relativamente agli effetti sull'occupazione?

Non c'è dubbio che non si pone solo un problema relativo al *welfare,* ma anche a come l'occupazione si espanda o si restringa a seguito del rispetto dei parametri di convergenza.

Vorrei infine porre un ultima questione, in relazione alla considerazione che il nostro Paese riveste oggi una responsabilità primaria nella conduzione dei lavori e nell'orientamento del processo di revisione del Trattato di Maastricht.

Le chiedo quindi: in ragione del suo ruolo, non ritiene che il Governo italiano dovrebbe, nell'ambito di un orientamento verso la revisione, porre la rilevante questione che l'occupazione non sia soltanto un elemento di convergenza tra i vari Paesi, ma diventi, invece, un caposaldo della politica comunitaria?

In tal senso ritengo giusto che il Governo italiano proponga l'istituzionalizzazione della questione e la costituzione di una struttura, di un centro, che si occupi del problema dell'occupazione, che è molto più complesso di quello dell'elaborazione dei parametri, o dei flussi finanziari e che possa portare a una politica comune e a dei risultati concreti.

La revisione del Trattato, infatti, non riguarderebbe solo l'Italia, ma tutti gli altri Paesi nei quali il mercato della domanda e dell'offerta di lavoro è, ugualmente, in difficoltà.

MAFFINI. Vorrei avanzare una domanda che è legata agli interventi che sono stati svolti, sulla sostanza dei quali non mi sento di concordare.

Mi sembra, infatti, che si stia cercando di individuare una giustificazione al fatto che l'Italia non si trova all'interno dei parametri previsti dal Trattato facendo osservare che essa rispetta invece altri criteri che potrebbero essere ugualmente validi.

Non condivido tale impostazione perchè ritengo che sia, evidentemente, facile avere un avanzo primario elevato con un incremento del debito pubblico; ciò costituisce una vera finzione! Sono convinto, invece, che l'Italia non debba fingere, ma debba prendersi carico degli impegni che devono essere assunti per entrare nel novero delle nazioni che possono fare parte dell'Unione europea e anche dell'Unione economica europea. Tra l'altro, se questi parametri sono davvero eccezionalmente difficili da raggiungere, non riesco a capire – e qui mi potrebbe dare una mano – come mai tanti Paesi chiedono invece di entrare a pieno titolo nell'Unione europea. Allora c' è un controsenso. Siccome però non mi sembra che vi sia un controsenso, vuol dire che siamo davvero in grosse difficoltà. E se è così è ingiusto, a mio parere, rimettere in discussione questi parametri solo perchè noi e pochi altri non siamo in grado di rispettarli.

CUFFÀRO. Non vorrei che vi fosse un equivoco. Non penso assolutamente che noi possiamo scambiare un parametro per un altro, chiedere che si sottolinei di più un aspetto che risulta favorevole per l'economia italiana e non per quella di altri Paesi. No, assolutamente. Io mi pongo un problema: ritengo sia necessaria una forte collaborazione tra i Paesi che aderiscono al Trattato di Maastricht, che ci aiuti ad abbattere il nostro consistente debito pubblico. È una questione molto importante.

NATALI. Signor Presidente, concordo con il senatore Maffini ma esprimo pure il mio pensiero.

Mi pare che in questo ragionamento il concetto si rovesci. Le nazioni che vogliono entrare nell'Unione europea non debbono farlo solo per mutuare aiuti, ma debbono sentirsi spinti ad entrare da una convinzione vera, altrimenti non si giunge a risultati concreti. Se anche la Germania dovesse cominciare a soffrire, ci troveremmo di fronte ad un campo sterile e infelice.

Sicuramente vi sono degli interessi rispettabilissimi e sicuramente non c'è nessuno che non ami una loro composizione, ma occorre che ci sia questo intento. Non si può permettere ad un Paese di entrare nell'Unione europea solo per prendere; si deve anche dare senz'altro, non si deve solo prendere. È un concetto che si rovescia, che non può reggere perchè altrimenti si sterilizza il sistema.

Il senatore Cuffaro prima parlava dell'occupazione. Io sono un uomo della strada, non un politico e ritengo che l'occupazione sia un feticcio non scaricabile sugli altri. Occorre che ogni nazione risolva tale problema per conto proprio. Naturalmente si possono e debbono avere facilitazioni perchè si rimuovano le difficoltà e le barriere, ma è essenziale che ogni nazione risolva da sola questo problema, a meno che non si possa aspirare ad un'Europa che, tutta insieme, trovi un campo di sfogo, magari una terra da redimere, dove mandare i disoccupati in eccesso. È un marasma terribile che ognuno, però, deve risolvere per conto proprio. È un caposaldo della nostra economia evidentemente non superabile; è il più grosso dei tormenti, ma non ci si può aspettare che la soluzione venga da altri: non c'è nessuno che possa risolvere questo problema immenso perchè anche gli altri Stati hanno la loro disoccupazione. Non c'è nessuno così ricco da poter essere in grado di dare senza chiedere. Occorrono scambi, politiche attive, progetti in questo senso, altrimenti si rimane inerti.

Noi solleviamo il problema, lo discutiamo, ci giriamo intorno ma questa linea di partenza a mio parere non può portare ad una soluzione felice.

DUJANY. Signor Presidente, vorrei rivolgere una rapidissima domanda al professor Bonvicini. Ritiene che la questione monetaria sia un elemento sostanziale per contribuire alla costruzione dell'Unione europea? Non vi sono probabilmente oggi altri elementi prioritari più squisitamente politici, quali ad esempio le questioni istituzionali o l'occupazione?

BONVICINI. Signor Presidente, devo dire che le vostre domande hanno colto la sostanza del problema che oggi siamo costretti tutti – e

non solo noi italiani – a discutere e a valutare nell'ambito dell'Unione europea.

Vorrei partire dalla considerazione finale del Presidente, ripresa poi dal senatore Maffini: noi italiani non possiamo fare i capifila di un gruppo di Paesi che vogliono rimettere in discussione il Trattato di Maastricht e i criteri di convergenza macroeconomica proprio perchè siamo nella situazione forse più difficile per quanto riguarda il rispetto degli stessi criteri di convergenza: ci troviamo in una posizione un po' migliore della Grecia e quindi al penultimo posto, il che, come è ovvio, solleva immediatamente un problema di credibilità politica. Pertanto se in questo momento, come è successo con qualche dichiarazione governativa nel passato, mettiamo in dubbio la data di avvio della terza fase o riapriamo il dibattito sui criteri di convergenza non facciamo l'interesse del nostro Paese.

Per quanto riguarda la scelta dei criteri, ritengo che voi abbiate colto il punto centrale: perchè questi criteri? In fondo ce lo chiediamo ad alcuni anni di distanza dalla firma del Trattato di Maastricht. Vorrei però fare una osservazione preliminare. La preparazione del Trattato di Maastricht per quanto riguarda l'Unione economica e monetaria è stata lunghissima; si può far risalire l'avvio del processo all'iniziativa del Comitato Delors, subito dopo la ratifica dell'Atto unico europeo, addirittura al 1987. Si riteneva infatti che il completamento del mercato interno, ma soprattutto il mantenimento in vita di un grande mercato libero, potesse essere garantito soltanto dal passaggio da un sistema controllato di cambi tra le monete a una unione economica e monetaria vera e propria. Non si è trattato quindi di un *input* tedesco, bensì di uno stimolo del Comitato Delors, vale a dire di un organismo che di per sè è al di sopra delle parti e degli interessi nazionali.

L'obiettivo fondamentale è stato quello di garantire la sopravvivenza del mercato interno e quindi la stabilità; ciò significava la certezza per tutti gli operatori: Governi, imprese e via dicendo, su regole chiare e precise che permettessero gli scambi, gli investimenti, la circolazione di tutti i fattori dell'economia che il mercato interno di per sè garantisce ma non fino al punto di mantenere nel tempo continuità e stabilità.

Quindi, il problema fondamentale è quello di stabilire quali meccanismi nel sistema di gestione macroeconomica permettono di favorire la stabilità. Gli economisti hanno individuato alcuni criteri macroeconomici che poi sono stati recepiti nel Trattato di Maastricht. Anche fra gli economisti vi sono degli euroscettici. Il loro dubbio non riguarda tanto la scelta dei criteri macroeconomici, ma quella del metodo. Sostengono infatti che un processo per tappe non può portare all'Unione economica e monetaria perchè lascia spazio alla speculazione internazionale, ai problemi e ai disagi sociali derivanti dalla messa in pratica dei criteri macroeconomici che rischiano di mettere di fatto a repentaglio il raggiungimento dell'Unione economica e monetaria. Gli estremisti fra i critici dicono che la moneta unica si raggiunge dalla sera alla mattina, cioè con una decisione improvvisa del Consiglio europeo o del Consiglio dei Ministri. Invece, la scelta di Maastricht è stata per un percorso a tappe con un assorbimento progressivo del riaggiustamento strutturale che le varie economie devono perseguire: ciò comporta quindi il controllo dell'inflazione, del *deficit,* dei tassi monetari, del debito, dei tassi di cam-

bio e così via, tutti elementi macroeconomici che indicano la stabilità o meno di ogni Stato. Non sono stati aggiunti altri criteri anche se una richiesta in tal senso non è venuta soltanto dall'Italia ma, ad esempio, anche dalla Francia: il presidente Chirac durante la campagna elettorale aveva suggerito di inserire il tasso di disoccupazione tra i criteri da prendere in considerazione per procedere nel processo a tappe.

Io credo che, per quanto si continui a girare intorno ai criteri macroeconomici, questi siano gli unici veri parametri su cui misurare la stabilità Però, occorre anche distinguere, perchè il vero problema non è quello del debito pubblico, ma del *deficit*. È dal controllo del *deficit* che si può riuscire a comprendere se ci si muove verso la stabilità o se si continua ad accumulare debito pubblico. Tanto ciò è vero che tutti sono d'accordo, ed è stato inserito anche nel Trattato di Maastricht, nel ritenere che, per quanto riguarda il debito, non è importante raggiungere il 60 per cento, ma dimostrare una tendenza verso il 60 per cento. Si parla infatti della tendenza a ridurre in misura sufficiente il debito affinchè si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato. Tutto ciò la dice lunga anche sull'intelligenza di coloro che hanno proposto i criteri e che si sono preoccupati di non rendere vincolante il debito, ma di rendere vincolante la vera malattia rappresentata dal *deficit*. Infatti, quando parliamo di questi argomenti viene portato l'esempio dell'Irlanda che è riuscita, con una politica economica interna molto severa e molto coraggiosa, a far scendere il debito pubblico dal 97 per cento del 1993 all'85 per cento di oggi. Si calcola che l'Italia per raggiungere il 60 per cento, considerati i vari documenti di programmazione presentati, impiegherà perlomeno dieci anni se non di più. È quindi abbastanza evidente la necessità di indicare la tendenza verso il 60 per cento, ma perchè questa tendenza sia concreta occorre agire sul *deficit*.

PRESIDENTE. Una parte delle forze politiche ha richiesto in Parlamento, per risolvere questo problema, di frazionare il debito fra lo Stato e gli enti locali visto che si sta programmando il passaggio dallo Stato unitario a quello federale: è stato cioè richiesto che una parte del debito sia di compentenza degli enti locali.

NATALI. In questo modo il debito si nasconde ma non si elimina.

PRESIDENTE. Comunque è questa l'osservazione fatta, ad esempio, dalla Lega Nord.

Noi stiamo svolgendo un'indagine conoscitiva per rispondere a quella parte del dibattito che non si svolge in Commissione e in questo senso il nostro lavoro deve portare alla predisposizione di una relazione per il Parlamento.

MAFFINI. La posizione della Lega Nord è nella direzione indicata dal Presidente, però è necessario che questo metodo sia teso a ridurre il *deficit*.

BONVICINI. Potrebbe forse essere un *escamotage*, però il vero problema riguarda la spesa pubblica, cioè la spesa della pubblica Amministrazione. Vorrei ricordare alcuni dati. In media la spesa pubblica nei

Paesi dell'Unione europea per il 1995 è del 50,6 per cento del prodotto interno lordo (PIL). Nel nostro Paese invece è pari al 53,1 per cento del PIL. Se consideriamo le sole spese primarie, cioè tutte le spese meno quelle per interessi sul debito pubblico, scopriamo che, ad esempio, le spese per la sanità, l'istruzione, l'assistenza e così via ammontano al 46 per cento del PIL per i Paesi europei e solo al 42 per cento per noi. Ciò significa che, mentre gli altri Paesi spendono in media il 4,6 per cento di interessi sul debito pubblico, noi spendiamo l'11,1 per cento.

CUFFÀRO. Per questo mi riferivo all'avanzo primario.

BONVICINI. Tutto ciò evidenzia come sia mal strutturata la nostra spesa pubblica. Possiamo considerare anche l'esempio della politica estera: lo 0,26 per cento, paragonato all'1,29 per cento dell'Olanda o allo 0,89 per cento in crescita della Germania, mostra quale differenza vi sia in questo campo fra i vari Paesi.

Vi è poi una differenza di produttività della spesa pubblica.

A fronte di tutto ciò, l'aspetto più importante è di riuscire in un modo o nell'altro a dare indicazioni precise *sul deficit.* Un altro dato interessante riguarda il Belgio che forse sta peggio di noi per quanto riguarda il debito pubblico. Il nostro debito pubblico è pari al 128,24 per cento del PIL, mentre quello del Belgio è pari al 134 per cento, quindi superiore al nostro. Però, per quanto riguarda il disavanzo e quindi l'indicazione della direzione del debito, il Belgio registra il 4,5 per cento del PIL, mentre l'Italia ha il 7,4 e per il 1996 le previsioni per il Belgio sono per il 3,1 per cento, mentre per l'Italia, se tutto andrà bene, per il 6 per cento.

Tutto questo per dire, quindi, che l'attenzione va portata sul problema del *deficit* e che questa è sicuramente una misura che in ogni caso, e indipendentemente dal Trattato di Maastricht, questo Paese doveva prendere.

Di nuovo, quindi, come spesso è successo nel nostro Paese, il Trattato di Maastricht costituisce il vincolo esterno alla nostra incapacità interna di agire radicalmente sul vero male dell'Italia.

A mio parere, quindi, non devono essere nè aperti negoziati, nè soprattutto suggeriti allungamenti nei tempi, mantenendo come data di avvio dell'Unione economica e monetaria il 1999. Può essere invece possibile negoziare un riaddattamento dei criteri di convergenza con i nostri *partners*, solo qualora siano loro stessi a proporci un tale negoziato. Questa eventualità è resa possibile dalle difficoltà – già sottolineate – anche della Germania nel rispettare tali vincoli.

Il negoziato dovrà mirare al riadattamento dei criteri di convergenza ad una visione più realistica delle capacità dell'insieme delle economie e farvi fronte.

Un'altra proposta che è stata avanzata, allo scopo di evitare che i Paesi che non rientrano nei parametri si sentano del tutto esclusi, è quella di fare partecipare all'Unione economica e monetaria anche gli Stati che non hanno raggiunto i criteri di convergenza, ma senza diritto di voto.

Potrebbero, quindi, fare comunque parte dei Consigli, diversamente da quanto è oggi previsto, e discutere insieme agli altri questioni quali il

patto di stabilità e le misure di gestione, senza però diritto di voto, oppure – secondo un'altra proposta – con un voto ponderato più ridotto rispetto a quello che normalmente è attribuito al Paese, in relazione alla velocità con cui si rientra nei criteri di convergenza. Così, ad esempio, un Paese come l'Italia, che ha un *deficit* doppio di quello degli altri, invece che avere dieci voti a disposizione, ne avrebbe la metà. In tal modo i Paesi potrebbero partecipare senza avere la piena capacità di orientare la volontà e le decisioni della maggioranza.

MAFFINI. Mi scusi, tale sistema si applicherebbe anche per i Paesi che non partecipano per scelta, come Gran Bretagna e Danimarca?

PRESIDENTE. Penso che in quel caso non troverebbe applicazione.

BONVICINI. Infatti è così, si verificherebbe la stessa situazione che si è realizzata con i Paesi che sono rimasti fuori dello SME e hanno deciso, di fatto, volontariamente di adeguarsi ad esso.

Per quanto riguarda, inoltre, il tema delle sanzioni, ritengo che queste siano completamente da rinegoziare. La proposta del ministro tedesco Waigel è stata un *ballon d'essai,* una proposta provocatoria su cui si deve discutere. È irrealistico il tipo di sanzioni proposte ed è giusto che queste vadano discusse all'interno del Consiglio dei ministri e soprattutto negoziate con le istituzioni comunitarie. Una proposta di tal genere deve seguire la procedura normale perchè i *Diktat* non possono valere nell'ambito di un'area come quella dell'Uem, strettamente coperta dal Trattato che impone precisi meccanismi per discutere questo tipo di proposte.

PRESIDENTE. Le chiedo scusa professore, vorrei avere qualche ulteriore precisazione sulle tesi che ci ha prospettato. Vorrei sapere qual'è il grado di consenso fra i quindici Paesi membri dell'Unione riguardo alla proposta di ammettere tutti i Paesi nel Consiglio senza diritto di voto o con un voto differenziato.

Questa linea, quindi, al di là delle proposte del ministro Waigel, come è stata valutata dagli altri Paesi?

BONVICINI. Quelle che ho riferito non sono proposte ufficiali, ma solo dei *pour parler,* delle ipotesi che stanno circolando soprattutto nell'ambiente accademico, ma anche in quello politico. È anche a mia conoscenza che si è svolta una discussione a cui ha partecipato, fra gli altri, l'onorevole Lammers che – come sapete – è uno dei promotori del famoso disegno di Europa a due velocità avanzato dal gruppo CDU-CSU tedesco due anni fa, nel quale si prefigurava il nucleo duro dei Paesi forti.

Nella seconda versione del documento e, soprattutto, in discussioni svoltesi nell'ambito di conferenze e seminari, l'onorevole Lammers stesso ha accennato alla possibilità, proprio per evitare di dare il senso dell'esclusione ai Paesi che non possono far parte fin dall'inizio della Uem, di trovare degli *escamotages* istituzionali per permettere a tali Paesi di partecipare.

La Germania, infatti, si rende conto, come si rendono conto anche gli altri Paesi, che sarebbe rischioso per il futuro dell'integrazione europea creare delle classificazioni con Paesi di serie A e altri di serie B e quindi, pur riconoscendo le differenze e le diverse capacità di partecipazione, ammette l'importanza di dare a tutti il senso di essere parte della stessa Unione.

Questa è la situazione e anche se queste proposte non sono state avanzate ufficialmente, a mio parere, potrebbero essere oggetto di un negoziato. Ritengo anzi che la promozione di una tale proposta potrebbe essere una delle iniziative della presidenza italiana, magari tenendola a livello diplomatico e riservato, coinvolgendo in essa altri governi.

Credo infatti che sia molto meglio costituire una coalizione di Stati che si fanno partecipi e promotori di tali proposte, piuttosto che – come è stato detto prima – agire da soli.

PRESIDENTE. Ritengo che quanto considerato e soprattutto la seconda proposta avanzata, potrebbe essere inserito nella relazione ufficiale che presenteremo in primavera alla prossima COSAC, la riunione di tutti gli organismi specializzati negli affari europei dei Parlamenti dell'Unione. In occasione del dibattito sui parametri di convergenza, potremo verificare quale sia il grado di sensibilità dei presenti su queste proposte.

BONVICINI. Per quanto riguarda gli aspetti e in particolare l'occupazione, credo che questo sarà il tema dei prossimi anni per l'Unione europea.

Non vi è dubbio che – come è stato osservato – oggi la politica dell'occupazione è un'area di competenza strettamente nazionale, tanto è vero che benchè – come leggiamo oggi su alcuni giornali come l'*Herald Tribune*» e «il Sole 24 Ore» – la Francia e la Germania si siano coordinate e abbiano annunciato contemporaneamente le loro iniziative in materia, hanno assunto misure profondamente diverse.

In altre parole, la Francia ha deciso politiche per l'occupazione di tipo classico, mentre la Germania ha seguito una strada diversa che è quella di togliere vincoli al mercato e quindi di fatto elevare il più possibile le possibilità per le piccole imprese tecnologicamente avanzate, innovative, di ricevere incentivi e prestiti per avviare, appunto, la propria attività. Sono state scelte quindi due strade profondamente diverse, anche per il fatto che nei due Paesi vengono seguiti modelli economicamente diversi.

I problemi dell'occupazione sono quindi in gran parte ancora gelosamente materia nazionale, ma soprattutto rispondono a problematiche sociali e di sviluppo delle società profondamente diverse tra Paese e Paese.

Tuttavia, detto questo, è abbastanza evidente che una delle debolezze del Trattato di Maastricht è stata quella di essersi occupato essenzialmente degli aspetti macroeconomici e non dell'economia reale. Vorrei però ricordare che di questo si è subito reso conto il presidente Delors, il quale ha lanciato il famoso Piano Delors che, come tutte le buone intenzioni e soprattutto per il fatto di essere molto importante per completare il disegno dell'Unione economica e monetaria, è stato immedia-

tamente messo nel cassetto dai Paesi dell'Unione europea. È invece abbastanza evidente che tale piano debba essere ripreso per i riflessi che potrebbe avere sull'occupazione e sugli investimenti strutturali, anche se andrà probabilmente riadattato alla nuova situazione di recessione e alla congiuntura economica dell'Unione europea.

I grandi piani di investimenti non saranno facili da avviare - parlo degli investimenti infrastrutturali - ma potranno essere assunte importantissime misure per le microindustrie che sono probabilmente le industrie del futuro, cioè quelle altamente innovative, a livello regionale. C'è pertanto una grande responsabilità dell'Unione europea a portare avanti delle politiche di accompagnamento degli sforzi nazionali, volti a far fronte a situazioni sociali che possono diventare esplosive e che chiaramente si ritorcono contro il Trattato di Maastricht, anche se a mio parere, a torto, perchè l'obiettivo del Trattato e dell'Unione economica e monetaria è la stabilizzazione del mercato nel medio e nel lungo termine. Ciò comporta il completamento del mercato interno e quindi un'Europa più competitiva sul piano internazionale e, di fatto, con maggiori possibilità di occupazione nel futuro. È chiaro però che questi non sono effetti congiunturali ma di lungo periodo.

Vi è pertanto una forte responsabilità degli uomini politici, e soprattutto dei *leaders* di Governo a mantenere una certa coerenza nel sostenere un'iniziativa che, se per caso sarà rimessa in discussione, avrà l'effetto di riportarci indietro rispetto al processo di integrazione finora compiuto e soprattutto di influenzare negativamente i risultati della Conferenza di revisione istituzionale del Trattato di Maastricht per gli altri aspetti.

Vorrei ora arrivare ad un'ultima domanda che mi è stata fatta. A mio parere è abbastanza evidente che l'Unione economica e monetaria in quanto tale ha una valenza politica straordinaria perchè di fatto prefigura un governo dell'economia europea. Dal discorso fatto da Waigel e dalla proposta di patto di stabilità è emerso che ci si è resi perfettamente conto che convergere fino a raggiungere l'Unione economica e monetaria non è sufficiente, perchè il giorno che verrà adottata la moneta, dovranno essere decise in comune anche le politiche fiscali. Di fatto l'Unione economica e monetaria diventa un pilastro fondamentale dell'Unione politica europea, la quale dovrà essere completata da altri pilastri: la politica estera, la sicurezza e la giustizia.

Come dicevo, la valenza dell'UEM è essenzialmente politica: di questo però non ci si è resi conto al momento della ratifica del Trattato di Maastricht, ma solo nel momento in cui i problemi sono giunti sul tappeto e l'economia reale ha cominciato di fatto a diventare l'elemento di discussione centrale per il futuro dell'Europa.

Un'ultimissima osservazione. L'Italia ha partecipato ai negoziati sul Trattato di Maastricht. Eravamo perfettamente al corrente di quello che si decideva. Se in quel momento non sono state sollevate obiezioni sui criteri o sugli orientamenti, evidentemente non possiamo fare adesso i primi della classe nel rimettere in discussione decisioni alle quali non ci siamo sottratti in quella sede.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Bonvicini, per l'ulteriore apporto che ha dato al lavoro della Giunta per gli affari delle Comunità

europee. Siamo convinti che una parte importante del suo approfondimento servirà ai colleghi che leggeranno gli interventi, ma anche a noi per prepararci ad una riflessione con gli altri Paesi; mi riferisco al confronto che avremo il 6 febbraio prossimo con i colleghi inglesi del *Select Committee on European Legislation* della *House of Commons* e successivamente con i colleghi danesi e tedeschi che vorremmo incontrare nel prosieguo dell'indagine.

Se non ci sono osservazioni, dichiaro quindi conclusa l'audizione e rinvio quindi il seguito dell'indagine.

I lavori terminano alle ore 18.

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