

# Il Patto è rotto

Issue Paper 2004

La presente pubblicazione viene distribuita esclusivamente a titolo gratuito.

Per i contributi pubblicati non è stato corrisposto alcun compenso.

Chiunque utilizzi in tutto o in parte i contenuti della presente pubblicazione è pregato di citare la fonte.

## **Il Patto è rotto!**

Analisi e commenti sul futuro del Patto di Stabilità europeo

Con il "Patto è rotto" si avvia la prima di una serie di monografie su alcuni temi di estrema attualità.

Lo spirito della serie è quello di offrire una panoramica, certamente non esaustiva, di valutazioni che seguono e accompagnano fenomeni economici e politici, che impegnano le cronache recenti ma che vengono da lontano, espressione di scelte datate o mai fatte, di sfide del passato e di prospettive del futuro.

La scelta degli intervistati non ha la pretesa d'essere oggettiva e completa, anche se occorre precisare che la bussola che ci ha guidato si muove secondo binari e logiche che possiamo definire bipartisan.

Mentre ai rappresentanti delle categorie produttive e delle istituzioni europee è stato chiesto di concentrare, in un breve scritto, le proprie valutazioni, gli interventi dei parlamentari italiani assumono il format dell'intervista doppia: un "faccia a faccia" che abbiamo già sperimentato con successo nella nostra newsletter "Lo Struzzo curioso".

Il lettore noterà che gli intervistati sono tutti italiani ad eccezione del britannico Andrew Duff. Ciò è dovuto al fatto che ci sembrava interessante riportare il punto di vista di un rappresentante della politica anglosassone, anche alla luce della storica posizione di distanza del Regno Unito dalla politica monetaria europea.

Per facilitare la lettura, abbiamo aggiunto in coda agli interventi una breve scheda sulle origini e sul funzionamento del Patto.

Desideriamo infine ringraziare gli autori di questo numero che, grazie alla loro estrema disponibilità, hanno reso possibile la realizzazione della monografia.



## “Sarà stupido, ma è la soluzione più intelligente che sia stata proposta”

di Benedetto Della Vedova\*



Io ho sempre difeso il Patto e continuo a farlo.

Ciò che è successo riguardo al Patto – e dico purtroppo – rappresenta la fine provvisoria di una vertenza politica, per molti aspetti di impostazione più generale, cominciata anni addietro. Una

vertenza diventata esplosiva quando l’On. Prodi ha definito il Patto “stupido”.

La mia valutazione è che la rottura sul Patto di stabilità sia dovuta al Patto stesso e alle diverse tensioni che su di esso si erano create.

*Certamente non si può fare un processo alle intenzioni, ma è comprensibile la posizione della Spagna, ad esempio, che aveva delle ottime ragioni per opporsi alle decisioni dell’Ecofin.*

Mi permetto tuttavia di affermare, parafrasando Churchill, che il Patto è “stupido” ma è più intelligente di tutte le altre soluzioni proposte. Non in sede accademica ma in sede politica.

A mio avviso l’alternativa al Patto, sul piano fattuale, resta una sola: la crescita dei disavanzi di bilancio e del deficit spending, cui del resto è comprensibile, in questa congiuntura, che aspirino i politici europei. L’illusione è di affrontare i morsi della crisi economica attraverso il ricorso alla spesa pubblica, così come ipotizzato da chi sostiene la necessità di rilasciare il Patto per fare maggiori investimenti. Io ritengo che tale spesa crescerà, se pur di mezzo punto percentuale sul PIL, proporzionalmente a tutte le voci che compongono la spesa pubblica.

Ebbene, alcuni politici cercano quest’illusione, ma non è quello di cui l’Europa ha bisogno per essere più competitiva ad esempio, con la Cina.

Per intenderci, sono propenso a condividere la posizione degli analisti che nutrono più di un dubbio sull’eventuale correlazione diretta che, secondo altri, esisterebbe tra la crescita economica e il deficit degli Stati Uniti. Anche perché andrebbe valutato il modo in cui il deficit degli USA si è realizzato: prevalentemente per la diminuzione delle tasse e secondariamente per la spesa militare che, di per sé, almeno per il capitolo della spesa bellica in senso stretto, ha comunque – mi auguro – un carattere congiunturale ed è quindi presumibile

che possa presto essere cancellata.

L'esitazione inglese a unirsi al gruppo dell'Euro ci suggerisce, in ogni caso, una riflessione. L'Inghilterra ha un buon punto a favore riguardo alla sua posizione perché, come ha sostenuto di recente Gordon Brown, in Europa c'è un problema che non è né istituzionale né monetario, ma relativo al modello di sviluppo di politica economica.

In accordo con Brown, ritengo che l'Europa abbia il problema di dover sviluppare politiche economiche virtuose, dove per virtuose intendo politiche economiche che restringano i propri ambiti di competenza.

Dobbiamo capire a quale tipo di economia capitalistica aspiriamo: se chiusa, protezionistica e corporativa, o aperta, di grande concorrenza all'interno e con grande sforzo di competizione verso l'esterno.

Dare l'impressione che l'euro sia la moneta di una politica economica continentale, protezionistica, dei campioni nazionali, dell'intervento statale, dell'iper-regolamentazione e della spesa pubblica significa dare ragione a coloro che di là dalla Manica non vogliono, per questo, entrare nell'euro.

Già oggi i budget attuali dei paesi europei (dei grandi paesi dell'euro in particolare quali ad esempio Germania, Francia e Italia) dedicano circa il 45% del PIL alla spesa pubblica. In questi budget deve esserci lo spazio per trovare le risorse che possano fare da volano ad investimenti di natura infrastrutturale.

Teniamo presente che questo tipo di investimenti, in particolare quelli relativi alle grandi reti europee, non possono avere un impatto ciclico, o anticiclico in questo caso. Sono spese che non si giustificano in modo keynesiano per aumentare la domanda nel breve periodo, contribuendo quindi alla ripresa del ciclo economico europeo. Sono bensì spese il cui impatto, in termini di spesa pubblica, si farà sentire al momento della loro cantierizzazione, vale a dire, nella migliore delle ipotesi, fra 18 mesi. Ma tutti noi ci auguriamo che fra 18 mesi l'Europa non abbia più il problema di spingere sul suo ciclo economico.

Non ritengo dunque che si debba arrivare a una politica economica comune. Non ritengo che oggi ciò possa rappresentare la soluzione.

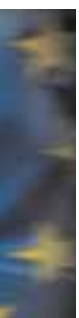
Resto affezionato allo schema originario di Maastricht della "politica economica europea", che comprende il terreno comune delle regole pertinenti all'equilibrio dei conti pubblici, e il piano delle politiche economiche che è invece lasciato ai paesi membri, con il coordinamento e il lavoro di benchmarking fatto dalla Commissione. Questo proprio per far sì



che i singoli stati possano sviluppare, anche in competizione fra loro, soluzioni alternative a dei problemi in larga parte comuni quali la scarsa crescita e la crescente disoccupazione. Credo che questo sia lo schema migliore, da correggere e da difendere.

In altre parole, l'Europa non ha bisogno di una politica economica comune ma di buone politiche economiche che consistono, a mio avviso, nelle politiche liberiste. Non sono per nulla convinto che una politica centralizzata a Bruxelles sarebbe un'ottima politica economica, senza contare che, così facendo, si perderebbero quei gradi di libertà che il sistema attualmente ha, grazie alle diverse soluzioni che si confrontano e allo stimolo che può venire ad esempio da una Spagna in crescita e una Germania in stagnazione.

*\* Benedetto Della Vedova è membro della Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento Europeo (NI).*



**“Ripartire da Lisbona 2000”***di Bruno Trentin\**

Il fallimento della Conferenza Intergovernativa di Bruxelles nel dicembre del 2003 impone non soltanto una ripresa dell'iniziativa per superare gli ultimi ostacoli che si frappongono all'approvazione dei risultati della Convenzione e all'avvio di una Unione politica e non solo mercantile dell'Europa, ma l'ado-

zione di misure di cooperazione rafforzata fra i paesi che scelgono di fare progredire, da subito, il processo di unificazione politica dell'Europa. Questo è stato deciso per l'Europa della difesa e della sicurezza, sull'iniziativa di un gruppo di paesi. Questo deve essere deciso per quanto riguarda il coordinamento delle politiche economiche, sociali e ambientali nella zona dell'Euro, istituendo finalmente un interlocutore, abilitato a decidere a maggioranza qualificata, della Banca Centrale Europea. Il compito di realizzare una compatibilità fra le politiche della crescita e dell'occupazione e le politiche di lotta all'inflazione e di governo del credito spetta, infatti, innanzitutto, alle politiche economiche e sociali nazionali, coordinate dalla Commissione Europea e convalidate dalle decisioni dei Ministri dell'Eurogruppo, che deve assumere un rilievo istituzionale, attraverso un patto di cooperazione rafforzata, promosso dal gruppo dei paesi immediatamente disponibili a compiere questa scelta, sempre aperta a nuove adesioni.

La decisione, molto tardiva, della Commissione Europea di predisporre una strategia di coordinamento e di sorveglianza delle politiche economiche va nella giusta direzione, soprattutto se essa sarà tesa a cancellare i compartimenti stagni che isolano, rendendole subalterne, le politiche sociali verso il pieno impiego e le politiche per lo sviluppo sostenibile, superando, almeno nella zona Euro, il primato dell'Ecofin rispetto ad altri comitati di ministri (del lavoro e del welfare o preposti allo sviluppo sostenibile).

Invece la pur legittima iniziativa intrapresa dalla Commissione Europea nei confronti della Corte di Giustizia delle Comunità europee contro i deliberati dell'Ecofin a favore della Francia e della Germania, sul rispetto delle regole del Patto di stabilità, sembra non opportuna e addirittura pericolosa per lo stesso ruolo che la Commissione dovrebbe assumere nella gestione politica e intelligente (ossia non meccanica e amministrativa) del Patto di stabilità e di crescita.



A questo proposito si impone, pur rimanendo nelle grandi linee indicate dal Trattato di Maastricht, una ridefinizione del Patto di stabilità e di crescita per renderlo coerente con l'obiettivo della crescita, della piena occupazione e dell'equilibrio ecologico, nella definizione che ha trovato nella strategia di Lisbona nel 2000 e con le decisioni successive di Goteborg.

La Commissione e lo stesso Consiglio non possono adottare una strategia come quella di Lisbona e di Goteborg e, nello stesso tempo, farsi "guardiani" del Patto di stabilità e di crescita senza preoccuparsi di indicare la compatibilità fra questi due grandi obiettivi e adottare dei parametri che assicurano questa compatibilità, tanto nei periodi congiuntamente favorevoli quanto - e soprattutto - nei periodi di stagnazione e di recessione.

Una soluzione potrebbe consistere nel fissare delle tappe di realizzazione degli obiettivi di Lisbona verso il 2010, senza esenzione dal calcolo del deficit consentito ai bilanci statali dell'ammontare degli investimenti, con l'adozione della cosiddetta "golden rule". Un'altra soluzione potrebbe contemplare una maggiore gradualità nel ritorno all'equilibrio di bilancio per quegli stati che effettuano degli investimenti destinati allo sviluppo e all'occupazione.

Siccome c'è un'obiezione a queste soluzioni che riguarda la difficoltà di distinguere, in alcuni casi, gli investimenti e la spesa corrente destinata al loro impiego e alla loro realizzazione, una scelta rilevante potrebbe essere compiuta assumendo come riferimento non genericamente la formula degli investimenti, ma specificatamente quegli investimenti e quelle spese per la valorizzazione del fattore umano (ricerca, formazione, infrastrutture) adottati nella strategia di Lisbona e di Goteborg. E prevedendo che la corrispondenza degli investimenti nazionali con gli obiettivi della strategia di Lisbona e Goteborg debba essere convalidata dalla Commissione Europea, come condizione per la loro presa in conto da parte della Commissione e del Consiglio.

In ogni caso, una decisione deve essere assunta se si vuole ridare alla Commissione un ruolo politico e non amministrativo nella gestione del Patto di stabilità e di crescita e nel coordinamento delle politiche economiche, sociali e ambientali.

\* Bruno Trentin è membro della Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento Europeo (PSE)

**“Perché è in crisi il Patto di stabilità e crescita: troppa stabilità, niente crescita!”***\* di Giuseppe Schlitzer*

La crisi del Patto di stabilità e crescita, apertasi con la sospensione della procedura per deficit eccessivo nei confronti di Francia e Germania, era una crisi annunciata. Ma le sue cause non vanno ricercate esclusivamente nel modo in cui

il Patto è stato concepito. A mio avviso, esse sono piuttosto legate al funzionamento complessivo delle politiche macroeconomiche nell'eurozona. I paesi dell'Unione economica e monetaria europea (UEM) avevano quasi del tutto rinunciato a usare le politiche macroeconomiche per supportare la crescita nei momenti di difficoltà, come quello attuale. Sia le politiche fiscali, vincolate al rispetto del Patto (e del Trattato di Maastricht), sia la politica monetaria, ossessionata dalla lotta all'inflazione (da tenere sotto il 2%), sono state volutamente orientate all'obiettivo della stabilità. La crescita è stata messa in second'ordine. Da questo punto di vista è davvero impressionante la differenza che si osserva con gli Stati Uniti, dove la recente fase di rallentamento dell'economia è stata contrastata con politiche monetarie e fiscali congiuntamente espansive (non senza qualche eccesso, visto il livello che ha raggiunto l'indebitamento pubblico). In Europa, anche considerando gli "sforamenti" che si sono registrati nei disavanzi pubblici rispetto agli obiettivi annunciati, non si può certo dire che le politiche macroeconomiche siano state particolarmente espansive. La Bce, da parte sua, ha ridotto i tassi d'interesse con ritardo e in modo meno incisivo rispetto alla Fed.

Se almeno la politica monetaria di Francoforte fosse stata più orientata a sostenere la crescita e l'occupazione, forse la crisi del Patto si sarebbe evitata. Ancora oggi, di fronte a un cambio dell'euro che si sta pericolosamente avvicinando alla soglia di 1,30 dollari, la Bce preferisce lasciare immutati i tassi d'interesse. Questa decisione non si spiega solo col fatto che l'inflazione nell'eurozona resta sopra il 2% (2,1% a dicembre 2003): la Bce è evidentemente preoccupata anche per l'andamento dei disavanzi pubblici nei principali paesi dell'area. Il meccanismo è tale, come si vede, che non vi è pieno coordinamento tra gli strumenti di politica macroeconomica per supportare la crescita, come si osserva invece negli Usa. Se le politiche fiscali si fanno troppo espansive (rispetto ai vincoli posti dal Patto), la Bce diviene più restia ad abbassare i tassi (e, in base alle circostanze, potrebbe anche elevarli). Perseguire l'obiettivo della stabilità è giusto per una unione mone-



taria appena nata, che deve tutelare il valore della propria moneta affinché questa si consolidi all'interno dell'unione così come sui mercati internazionali. Ma è sbagliato trascurare la crescita, perché senza quest'ultima anche il destino dell'UEM è segnato. Tutti condividiamo il fatto che il problema della bassa crescita in Europa sia essenzialmente il riflesso di debolezze strutturali. Ma non per questo si può sottovalutare il ruolo che le politiche macroeconomiche, in special modo gli investimenti pubblici, possono svolgere nel supportare lo sviluppo economico.

Personalmente, ritengo che sarebbe necessaria un'ampia riflessione sulle modalità di funzionamento delle politiche macroeconomiche nell'UEM. Una riflessione non limitata al Patto, ossia al coordinamento delle politiche fiscali, ma estesa anche al funzionamento delle politiche monetaria e del cambio. La strategia di politica monetaria, ad esempio, andrebbe a mio avviso avvicinata molto di più a quella della Fed, per la quale crescita e stabilità dei prezzi sono obiettivi di pari rango. Tuttavia non sembra che al momento sussistano le condizioni politiche per una riflessione di questo tipo. Non resta a questo punto che allentare i vincoli del Patto. Idealmente, ritengo che la soluzione migliore sarebbe una modifica formale delle regole, in direzione di una *golden rule* che consenta di non tener conto, nel calcolo del disavanzo, degli investimenti pubblici. In tal modo si libererebbero risorse che potrebbero servire a creare quelle infrastrutture, materiale e immateriali, di cui l'Europa ha assoluto bisogno per accrescere il suo potenziale di crescita in modo duraturo. Nell'applicare tale regola si potrebbe tener conto del livello di debito in rapporto al Pil di un paese, in modo tale che ai paesi molto indebitati, come ad esempio l'Italia, vengano concessi margini di manovra più ristretti. L'introduzione della *golden rule* accrescerebbe, peraltro, la probabilità che paesi europei al di fuori dell'UEM, dove la *rule* è già contemplata, decidano di accedere all'unione monetaria (penso soprattutto al Regno Unito).

Una modifica delle regole, tuttavia, è sempre una decisione politicamente ardua. Non dimentichiamo, peraltro, che il tetto del 3% ai disavanzi pubblici non è prescritto dal Patto, ma dal Trattato, una cui modifica sarebbe molto più complessa. L'esito obiettivamente più realistico è che le cose restino come sono: nessuna modifica formale del Patto, ma l'accettazione di una sua interpretazione più flessibile per tener meglio conto dell'andamento ciclico e delle situazioni specifiche delle varie economie. Una soluzione di corto respiro di fronte ai seri problemi di crescita di cui soffre l'Europa.

\* Giuseppe Schlitzer è direttore di Economia e Finanza del Centro Studi di Confindustria.

**“Confermare le ragioni del Patto”***di Antonio Panzeri\**

La fase che sta attraversando l'Europa è alquanto problematica.

Le speranze che si erano alimentate nei mesi scorsi per una rapida conclusione del processo di costituzionalizzazione si sono arenate ed oggi non è possibile prevedere se e quando tale processo potrà riavviarsi, dotando final-

mente l'Europa di una sua costituzione e contribuendo così al rafforzamento dell'Unione Europea.

E' assolutamente indispensabile, infatti, che si esca da un paradosso che sta caratterizzando l'evoluzione dell'Unione: la sua costruzione ha richiesto sostanziali abbandoni di sovranità da parte degli Stati che la compongono, ai quali tuttavia non è ancora subentrato nulla di equivalente su scala comunitaria.

Privilegiando una modalità di integrazione che consiste soprattutto nel contenimento delle prerogative degli stati, all'interno di norme sempre più vincolanti, l'Unione ha sempre di più svuotato le sedi della sovranità nazionale, senza però contemporaneamente sostituirvi una sovranità europea. Di fatto, il governo europeo assomiglia più ad un governo delle regole che ad un governo delle scelte.

Ora tutto si è svelato e le forze in campo, tra loro in contrasto, rendono sempre più evidente il bivio che ormai l'Europa ha di fronte. O si sta tra i protagonisti della costruzione di qualcosa che non è solo un grande mercato ma un nuovo soggetto politico mondiale, una potenza in grado di misurarsi alla pari con gli Stati Uniti, e ciò non solo per il livello dei redditi ma in quanto capace di dare risposte globali (cooperazione tra i popoli e gli Stati, democrazia sovranazionale, un modello sociale ed economico che rappresenti una reale alternativa alle logiche attuali del capitale finanziario, le quali stanno creando lacerazioni tali per cui il mondo diventa ingovernabile) con tutte le conseguenze che questa scelta avrebbe per noi: l'apertura di nuovi orizzonti per lo sviluppo e la possibilità di rimanere agganciati al gruppo di testa dei paesi che contano.

Oppure l'altra scelta che, peraltro, in parte è già in atto. Il ritorno al protezionismo, l'illusione che per difendersi dalla concorrenza basta mettere spazi doganali e tagliare salari e protezioni sociali, la fuga dei cervelli e quindi uscire dal novero dei paesi che l'innovazione la producono e non sol-



tanto la comprano, finendo così con il mettersi al servizio degli altri. Un destino non certo auspicabile.

La vicenda del Patto di stabilità si inserisce in tale contesto e rappresenta la coerente conclusione dell'azione di chi ha inteso far saltare le regole e riprendersi autonomi spazi di manovra dal punto di vista economico, finanziario e fiscale. Come è ampiamente conosciuto il Patto di stabilità - crescita, firmato ad Amsterdam nel giugno del 1997, definisce la procedura di controllo delle politiche fiscali nazionali in seguito all'introduzione dell'Euro. La procedura è poi precisata in due regolamenti del Consiglio Europeo.

Il primo regolamento dispone che ogni Stato membro debba rendere pubblico ogni anno un "programma di stabilità" a medio termine, che contenga previsioni macroeconomiche e le stime che ne conseguono sull'evoluzione di entrate tributarie e spesa pubblica.

I programmi sono esaminati dal Consiglio che può decidere di indirizzare delle raccomandazioni ai Paesi che se ne discostano. Ciò risponde alla preoccupazione di accrescere la trasparenza delle politiche fiscali e ha lo scopo di rafforzare la procedura di sorveglianza delle politiche economiche create dal Trattato di Maastricht.

Il secondo regolamento approfondisce le disposizioni del Trattato di Maastricht, riguardanti il superamento della soglia di disavanzo fissata a 3 punti di PIL.

Esso definisce le procedure mediante le quali un disavanzo superiore al 3% è definito eccessivo e le modalità delle sanzioni.

La decisione di Ecofin, dei mesi scorsi, di accettare "splafo-namenti" (Francia - Germania) e di non ricorrere dunque a sanzioni per quei Paesi che si sono scostati dalle percentuali del 3%, rappresenta di fatto la rottura delle regole, apre delicatissimi problemi e rischia di produrre in alcuni paesi (Italia), di fatto, azioni imitative che determineranno una crescita del debito pubblico.

Il fatto che tutto ciò sia avvenuto in assenza di un adeguato confronto con la Commissione Europea è un altro aspetto che evidenzia i problemi di tenuta del sistema delle regole in seno agli organi della democrazia europei.

La fase che stiamo attraversando in Europa è complicata e difficile e non vi è dubbio che se, ai problemi di tenuta sul Patto di stabilità, aggiungiamo l'arresto dell'iter di costituzionalizzazione, l'Euro alle stelle ed i richiami nazionalistici, rischierà di prodursi una miscela esplosiva difficilmente governabile dal punto di vista economico e sociale, che non aiuta il processo di costruzione dell'Unione Europea. E alle porte

c'è, come si sa, l'allargamento a 25 paesi.

Per queste ragioni occorre un confronto serrato tra Commissione, Ecofin, BCE, attorno all'esigenza di confermare le ragioni del Patto di stabilità, certo considerando che l'implementazione di tale patto possa essere ulteriormente migliorata, in particolare per quanto riguarda l'analisi dei bilanci strutturali e il rafforzamento degli incentivi per le politiche fiscali virtuose in periodo di crescita. Andrebbero poi perfezionate anche la chiarezza e la capacità di far rispettare il quadro fiscale.

Di fronte dunque alla situazione economico-finanziaria e monetaria è giunto forse il momento di promuovere un chiarimento su ciò che si deve intendere in Europa per stabilità e soprattutto per stabilità monetaria, perché l'attuale interpretazione porta a credere che la tutela del potere d'acquisto dei salari e dei risparmi dei cittadini europei (e della loro stabilità sociale) sia garantita solo all'interno e prescinda dalla tutela dello stesso potere sul mercato globale. I due aspetti della stabilità sono inscindibili se vogliamo garantire sviluppo, stabilità nei posti di lavoro e sistema di libertà ai cittadini. Da tutto questo nasce l'esigenza di riordinare le idee, di tenere la rotta dell'unità europea e di mostrare orientamento fermo e sicuro.

Bisogna mantenere fede all'obiettivo di un'Europa che sappia accrescere benessere e libertà per tutti i suoi cittadini, sconfiggendo le forze in campo impegnate a restringerli.

*\*Antonio Panzeri è il Responsabile Segretariato Europa CGIL*



## Opinioni a confronto

14

il Patto è rotto



Pietro Armani\*



Nicola Rossi\*

*Alcuni osservatori hanno fatto notare che la differenza non sta nel merito - ossia lo 0.1% in più di deficit strutturale concesso a francesi e tedeschi - ma nel metodo e cioè nei ruoli della Commissione e del Consiglio. Dietro la rottura del Patto si nasconderebbero quindi due schieramenti (Francia, Germania, Italia e Inghilterra da un lato e Spagna, Austria, Olanda, Finlandia e Polonia dall'altro) che hanno "scaldato i muscoli" in vista della chiusura dei lavori della Conferenza Intergovernativa incaricata di varare il testo di Costituzione europea redatto dalla Convenzione. Lei condivide questa valutazione?*

■ Sono due schieramenti che allora si delinearono, ma che oggi sembrano in parte superati alla luce della riunione a tre (Francia, Germania, Gran Bretagna) del 18 febbraio che ha visto purtroppo esclusa l'Italia.

● E' certamente vero che si sia sbagliato nel metodo, assai più che nel merito. Il merito, del resto, era già stato discusso qualche mese prima del recente Ecofin e non a caso si era arrivati ad una interpretazione più "flessibile" del Patto di stabilità. L'errore capitale è stato quello di esporre ai mercati finanziari del mondo intero una frattura visibile tra Commissione e Consiglio ed all'interno del Consiglio su una materia che non dovrebbe ammettere divisioni (o quanto meno non dovrebbe ammettere divisioni pubbliche). Le difficoltà della Convenzione erano, a quel punto, piuttosto prevedibili. Nel complesso, un discreto fallimento per la Presidenza italiana.

*L'OCSE ha commentato negativamente la decisione presa dall'Ecofin sostenendo che "ulteriori allentamenti del Patto di stabilità potrebbero rappresentare un insuccesso rispetto ai fini di sviluppo che ci si prefigge di conseguire, o addirittura risultare controproducenti". Considerando che gli Usa hanno un tasso di crescita annuo del 4.6%, la Cina*

*il 9%, l'Estremo Oriente oscilla tra il 2,5% del Giappone ed il 6%, non pensa che tra gli obiettivi della stabilità e della crescita vi sia oggi bisogno in Europa di una diversa equazione rispetto a quella delineata dal Patto?*

■ Non c'è dubbio il patto è stato pensato per una congiuntura positiva e non per una recessione, per una Europa fatta di economie omogenee e non divergente. La revisione del Patto è urgente e necessaria.

● La validità della scelta contenuta nel Patto è dimostrata ampiamente proprio dall'esperienza americana. In quel caso, avendo raggiunto per volontà del Presidente Clinton l'equilibrio di bilancio (e, anzi, un leggero avanzo), si è data la possibilità al Presidente Bush di sfruttare margini molto ampi (oltre 4 punti percentuali del prodotto interno lordo) per condurre politiche anticicliche centrate su riduzioni di imposte e maggiore spesa corrente. La realtà è dunque che molti paesi europei non avevano nessuna voglia di porsi l'obiettivo di medio termine del pareggio di bilancio: in questo senso il Patto era un falso obiettivo.

*Alla luce delle recente frattura in seno all'Ecofin, che rapporto ritiene vi debba essere tra gestione della politica monetaria, gestita da BCE e Commissione, e la gestione armonica della politica economica affidata al coordinamento tra stati membri? Vede un possibile ruolo del Parlamento europeo?*

■ Anche l'Europa emersa dalla bozza di convenzione non ancora approvata è comunque una Europa che integra Stati sovrani nell'ambito della quale le funzioni della Commissione non possono che essere esecutive con buona pace di Prodi. In questa ottica va perciò vista anche la funzione del Parlamento europeo.

● Dopo la recente decisione dell'Ecofin, la BCE è sola nella difesa della moneta comune. Questo già oggi implica che l'Unione europea sta forse sperimentando tassi di interesse più alti di quelli che potrebbe permettersi se avesse associato alla politica monetaria centralizzata un più stretto coordinamento delle politiche fiscali (ad esempio, concentrando in una persona quel coordinamento).

*Con la rottura del Patto, si può arrivare ad affermare che ha avuto ragione l'Inghilterra a mantenersi fuori dell'Unione monetaria?*

■ Personalmente ritengo che per la Gran Bretagna come



per la Danimarca e la Svezia, restare fuori dall'euro è stata una fortuna: ha avuto minore inflazione e maggiore crescita del PIL.

● Il Regno Unito aveva deciso di non adottare la moneta comune fino a quando il "sincronismo" fra la sua e le economie continentali non fosse stato sufficiente. Ma, come ben sanno molti operatori britannici, la decisione non è stata senza costi e già oggi il mondo economico britannico è assai più favorevole di quanto non lo sia la generalità degli elettori. Con il passare del tempo questi costi aumentano e scemano invece gli elementi che consigliavano prudenza.

*Venendo alle cose di casa nostra, alcuni osservatori ritengono che dietro la posizione dell'Italia vi sia stato l'intento di escludere dalla valutazione del rispetto dei criteri stabiliti le spese per infrastrutture, così da permettere nel nostro paese l'apertura di grandi opere in un delicato periodo che, già da oggi, ha delle dinamiche pre-elettorali. Che ne pensa?*

■ Certo per l'Italia, con il più elevato rapporto del debito pubblico rispetto al PIL, puntare sull'esclusione dal Patto delle spese per infrastrutture è stata ed è una necessità che ci ha spinto anche a spostare il problema a livello comunitario per esaltare i grandi corridoi europei intermodali da finanziare anche con fondi BEI, col project financing privato, oltre che con le risorse pubbliche nazionali.

● In tutta questa vicenda l'Italia ha giocato piuttosto male le proprie carte. Le ha giocate male come Presidenza dividendo laddove invece bisognava unire. Le ha giocate molto male come Paese. Tassi di interesse più alti penalizzeranno per primi i paesi ad alto debito come l'Italia. Non solo: quando, forse già nel 2004, chiederemo ai francesi ed ai tedeschi di usarci la stessa cortesia usata nei loro confronti, ci sentiremo rispondere picche (ed anche gli altri piccoli paesi troveranno facilmente nell'Italia la vittima sacrificale per ripristinare la credibilità dei bilanci pubblici dell'Unione). Basta guardare le proposte di riforma del Patto che sono già in campo: invariabilmente spostano l'accento dall'indebitamento netto al debito. Un risultato decisamente brillante!

■ \*Pietro Armani è Presidente della Commissione Permanente Ambiente-Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati (AN)

● \*Nicola Rossi è membro della Commissione Finanze della Camera dei Deputati (DS-U)

## Andrew Duff sottolinea i rischi inerenti all'azione legale della Commissione europea contro il Consiglio

di Andrew Duff\*



La decisione della Commissione europea di perseguire Francia e Germania dinanzi alla Corte di Giustizia per la mancata osservanza del Patto di Stabilità e di Crescita potrebbe rivelarsi non particolarmente saggia.

Per quanto la Commissione abbia diritto di essere furiosa per l'arroganza dei Ministri delle Finanze francese e tedesco, la responsabilità del fallimento del Patto di Stabilità andrebbe ripartita in modo più ampio. E la Commissione stessa non può ritenersi totalmente innocente: chi, infatti, in un noto momento di distrazione ha definito il Patto di Stabilità "stupido"? Né la Commissione si è mostrata unita nel condannare Parigi e Berlino: del resto, è ben comprensibile la riluttanza dei Commissari francese e tedesco nel sostenere apertamente l'azione contro i risultati economici dei loro stessi Governi. In modo altrettanto prevedibile, i Commissari britannici sembrerebbero aver preferito una soluzione pragmatica.

L'azione della Commissione contro il Consiglio dimostra oltre ogni dubbio che il sistema di governo dell'Unione Economica e Monetaria, elaborato dal Trattato di Maastricht e perfezionato dal Trattato di Amsterdam, non funziona bene. La reazione dei mercati finanziari ad una nuova formulazione del praticamente ovvio potrebbe non essere drammatica. Al contrario, le conseguenze politiche della rottura nelle relazioni di lavoro tra la Commissione ed i Governi dei due più potenti Stati membri sono notevolmente più gravi.

Il punto fondamentale che emerge dall'abuso del Patto di Stabilità da parte di Francia e Germania è quello di come fare per ristabilire l'autorità politica della Commissione negli affari economici e monetari. L'azione legale non è di per sé la risposta, questo è certo. La base giuridica sulla quale la Commissione fonda la sua azione è, infatti, alquanto incerta. Essa sostiene che il Consiglio non abbia rispettato la procedura prevista in caso di mancato accoglimento di una raccomandazione della Commissione per una decisione ex art. 104, comma 8, del Trattato CE. In verità, nella riunione decisiva del Consiglio del 25 novembre 2003, questo - agendo a maggioranza qualificata - non è riuscito ad adottare una decisione ai sensi del Trattato. In conseguenza di tale falli-



mento, i Ministri, pur accettando l'analisi economica della Commissione, hanno deciso di modificare la valutazione della stessa - espressa in forma di raccomandazione - secondo la quale nessuna azione efficace è stata intrapresa per correggere i deficit eccessivi di Francia e Germania.

Le Conclusioni del Consiglio del 25 novembre 2003 non hanno chiaramente la stessa forza vincolante per Francia e Germania di una sentenza; esse rappresentano, tuttavia, un impegno politico importante.

In passato, la Corte si è dimostrata comprensibilmente riluttante ad invalidare le Conclusioni del Consiglio, in special modo quando, come in questo caso, il Consiglio abbia deciso di procedere con la procedura di deficit eccessivo qualora Francia e Germania non agiscano conformemente agli impegni assunti a livello politico.

Del resto, una decisione della Corte di Giustizia favorevole alla Commissione non risolverebbe comunque la questione, in quanto il passaggio successivo ed inevitabile - ovvero l'imposizione di multe elevate - sarebbe fortemente contestato da Parigi e Berlino.

Inoltre, sebbene il Consiglio possa non aver rispettato la procedura, è chiaro a tutti che siamo in presenza di una disputa di natura politica e non procedurale; allo stesso modo, è altamente probabile che la Corte di Giustizia cerchi di aggirare la questione, o si rifiuti addirittura di pronunciarsi sulla base della natura politica della controversia. Ad ogni modo, si può esser certi che la Corte non soddisferà coloro i quali vorrebbero vedere la Corte stessa condannare il comportamento economico o politico del Consiglio.

La speranza è che lo stato d'animo litigioso della Commissione non complichino oltremodo il proposito della Presidenza irlandese di pervenire ad un accordo di massima sulla nuova Costituzione. All'opinione pubblica, i litigi istituzionali a Bruxelles difficilmente appariranno edificanti!

*\*Andrew Duff è membro della Commissione Affari Costituzionali del Parlamento europeo (ELDR)*

*Questo articolo è apparso per la prima volta, in inglese, sullo euobserver.com il 14 gennaio 2004. E' qui tradotto su gentile concessione dell'Autore.*

## Cos'è il Patto di stabilità

L'obiettivo del Patto di Stabilità e di Crescita è prevenire un disavanzo di bilancio eccessivo nella zona euro dopo l'avvio della terza fase dell'Unione economica e monetaria (UEM). Poiché il trattato di Maastricht prevedeva solo criteri quantitativi per l'adozione della moneta unica, senza definire una politica di bilancio da seguire dopo il passaggio all'euro, gli Stati membri hanno ritenuto necessario adottare un tale patto, che si iscrive così nella logica del trattato e ne estende le disposizioni.

Si è raggiunto un accordo politico sul patto in occasione del Consiglio europeo di Dublino del dicembre 1996. Il Consiglio europeo ha invitato il Consiglio economia e finanze (ECOFIN) a elaborare una risoluzione sul Patto di Stabilità e di Crescita che è stata adottata dal Consiglio europeo di Amsterdam nel giugno 1997. Il Patto è destinato a garantire una gestione sana ed efficace delle finanze pubbliche nella zona euro al fine di evitare che la politica di bilancio lassista di uno Stato membro penalizzi gli altri tramite i tassi di interesse e mini la fiducia nella stabilità economica della zona euro. Suo obiettivo è garantire una convergenza rilevante e duratura fra le economie degli Stati membri della zona euro.

L'attuazione del Patto di Stabilità e di Crescita si basa principalmente su due pilastri: il principio di *vigilanza multilaterale* delle posizioni di bilancio e la *procedura dei disavanzi eccessivi*.

**Vigilanza multilaterale.** Per concertare la situazione economica e finanziaria, gli Stati membri della zona euro presentano un programma di stabilità in cui figurano gli obiettivi dei conti pubblici a medio termine, aggiornati ogni anno. Gli Stati membri al di fuori della zona euro redigono programmi detti "di convergenza" che costituiscono la base per la vigilanza multilaterale del Consiglio. Qualsiasi deterioramento delle finanze pubbliche può dunque essere oggetto di una raccomandazione del Consiglio, che potrà eventualmente essere resa pubblica.

**Procedura dei disavanzi eccessivi.** Tale procedura viene avviata se uno Stato membro supera il criterio del disavanzo pubblico, fissato al 3% del prodotto interno lordo (PIL). Se il Consiglio rileva un disavanzo eccessivo, invia delle raccomandazioni allo Stato membro interessato affinché adotti le misure necessarie per porre fine a tale situazione. Se lo Stato membro non si conforma alle raccomandazioni o non prende le misure destinate a porre rimedio alla situazione, il Consiglio può adottare sanzioni contro tale paese, in un primo momento sotto forma di deposito senza interessi presso la Comunità. Il deposito è in linea di principio convertito in ammenda se, nei due anni che seguono, il disavanzo eccessivo non viene corretto.

**Il ruolo del Consiglio** Dopo l'avvio della terza fase dell'UEM, la procedura di vigilanza multilaterale ha consentito un dialogo



costante fra gli Stati membri in materia di politica economica e di bilancio. Un elemento centrale di tale dialogo sono i grandi orientamenti delle politiche economiche (GOPE), sotto forma di raccomandazioni del Consiglio agli Stati membri, da esso redatte ogni anno su proposta della Commissione. Gli Stati membri sono chiamati a orientare la propria politica economica sulla base di tali raccomandazioni. Ogni anno la Commissione redige una relazione sulla loro attuazione.

**Il ruolo della Commissione** La Commissione europea è incaricata di vigilare sull'attuazione del Patto di Stabilità e di Crescita. Se appare probabile che uno Stato membro non rispetti i propri obblighi in materia di politica economica, il Consiglio può, su raccomandazione della Commissione, rivolgere allo Stato in oggetto una raccomandazione specifica.

**Il ruolo del Parlamento europeo** Il PE dispone di determinate prerogative nella messa in opera dell'Unione economica e monetaria:

- esso è consultato dal Consiglio nel determinare i paesi partecipanti;
- la BCE gli trasmette annualmente una relazione sulle sue attività;
- il Consiglio l'informa in merito alle sue decisioni in materia di orientamento delle politiche economiche, di sorveglianza multilaterale e di disavanzo pubblico eccessivo.

**Il ruolo della Banca Centrale Europea** La BCE ha il compito di dirigere il Sistema europeo delle banche centrali e di presentare annualmente al Consiglio europeo, al Consiglio, al Parlamento europeo e alla Commissione una relazione sulle attività del Sistema europeo delle banche centrali e sulla politica monetaria dell'anno in corso e dell'anno precedente.

Per assolvere la sua missione fondamentale, che è il mantenimento della stabilità dei prezzi, il SEBC deve:

- definire e mettere in opera la politica monetaria unica in euro;
- realizzare le operazioni in valuta derivanti dalla politica dei cambi stabilita dal Consiglio;
- detenere e gestire le riserve di cambio degli Stati partecipanti;
- assicurare il funzionamento dei sistemi di pagamento nella zona euro;
- contribuire ad una valida gestione delle politiche di controllo oculato degli istituti di credito e alla stabilità del sistema finanziario;
- autorizzare l'emissione delle banconote nella zona euro.

Per ulteriori informazioni:

[www.europarl.eu.int/factsheets/](http://www.europarl.eu.int/factsheets/)

[europa.eu.int/scadplus/leg/it/s01040.htm](http://europa.eu.int/scadplus/leg/it/s01040.htm)

*Si ringrazia per la collaborazione il Dott. Stefano Milia del Centro Nazionale di Informazione e Documentazione Europea - Cide.*