

EURO: le procedure per la partecipazione



In questa nota vogliamo mettere a fuoco sia le procedure di avvio della terza fase sia quelle relative alla selezione dei paesi che saranno ammessi a far parte del primo nucleo dell'Euro. Tali procedure, esposte in vari articoli del Trattato, hanno implicazioni politiche di qualche interesse e meritano di essere più ampiamente conosciute.

6 Dicembre 1996

PRESIDENTE ONORARIO: Leo Valiani

PRESIDENTE: Francesco Cingano

SEGRETARIO GENERALE: Giorgio La Malfa

CONSIGLIO: Girolamo Arnaldi

Francesco Cingano, Giorgio La Malfa,
Piergaetano Marchetti, Guglielmo Negri

SOCI FONDATORI: Francesco Cingano,
Enrico Cuccia, Giovanni Ferrara, Giorgio La Malfa,
Antonio Maccanico, Leo Valiani

SOCI: Massimo Andolfi, Girolamo Arnaldi,
Giancarlo Cerutti, Luigi Fausti, Luisa La Malfa,
Piero Maranghi, Vincenzo Maranghi, Piergaetano
Marchetti, Guglielmo Negri, Cesare Romiti,
Giancarlo Tartaglia, Marco Tronchetti Provera

COMITATO ACCADEMICO: Girolamo Arnaldi
Carlo Boffito, Francesco Calogero, Arturo

Colombo, Fulvio Coltorti, Piero Craveri,
Vittorio Gabrieli, Alessandro Galante Garrone,
Riccardo Gallo, Enzo Grilli, Felice Ippolito,
Gennaro Sasso, Paolo Savona

DESIGN: Filippo Gregoretti, Luigi Pierantoni

EDITING: Alpha Channel Interactive s.r.l.

via delle Coppelle, 74 - 00186 Roma

tel. 06/68805926 alphachannel@netart.it

STAMPA: Litoflash, viale Dell'Università n°23
00185 Roma - tel. 06/4457334

- *L'Istituto "Ugo La Malfa" è una associazione senza fini di lucro nata nel 1980, per iniziativa e ad opera di amici e collaboratori dello statista repubblicano, con lo scopo di "promuovere, coordinare e sviluppare ricerche, documenti, studi e convegni sulla politica, le istituzioni, l'economia e la storia repubblicana", curando in particolare l'archivio degli scritti di Ugo La Malfa e la documentazione della sua attività politica e di governo.*

La rapida trasformazione politica ed istituzionale avvenuta negli ultimi anni ha portato l'Istituto a considerare necessario affiancare a questo compito storico e memorialistico, un'attività di chiarimento e approfondimento dei problemi politici, economici e sociali che condizionano lo sviluppo civile ed il progresso dell'Italia.

A questo scopo è stato adottato un nuovo Statuto che così integra i compiti dell'Istituto: «a) promuovere, coordinare e sviluppare ricerche, pubblicazioni e documenti, studi e convegni sulla politica, le istituzioni, l'economia dell'Italia repubblicana e sui problemi della politica internazionale, con particolare riferimento all'integrazione europea; b) stimolare il contributo delle correnti di pensiero democratico-liberale alla ricerca di soluzioni per il migliore funzionamento dello Stato e della società italiana».

I soci dell'Istituto sono diciotto fra soci fondatori e nuovi associati. È stato costituito, inoltre, un Comitato Accademico composto da tredici membri che ha il compito di programmare le iniziative intese alla realizzazione degli scopi sociali.

Oggi l'Italia ha di fronte a sé una serie di sfide di straordinaria importanza. La partecipazione alla costruzione dell'Europa impone scelte nuove e complesse che investono quasi tutti gli aspetti della vita istituzionale, sociale ed economica.

Si tratta di por mano al dissesto delle pubbliche finanze, di ridefinire i modelli di governo, di riconsiderare la presenza dello Stato nell'economia, di procedere alle privatizzazioni e alla riorganizzazione dello stato sociale, di cercare strade innovative per affrontare il persistente dualismo Nord-Sud.

L'urgenza delle decisioni da assumere coglie però il paese in un momento particolarmente delicato: un periodo di transizione in cui al precedente pluridecennale equilibrio politico non è ancora subentrata una nuova stabile fase della vita della Repubblica.

Dalla consapevolezza delle difficoltà sorge per tutti un dovere di formalizzare e porre a disposizione della comunità i propri punti di vista, le proprie diagnosi, le proprie proposte: ciò vale a maggior ragione per coloro che si riconoscono nella tradizione della cultura democratico-liberale la cui storia si intreccia e quasi si immedesima con la storia nazionale.

L'Istituto ha l'ambizione di dare il proprio contributo al dibattito in corso con interventi rigorosi e meditati. Si tratta di un obiettivo difficile ma che, con noi, parti importanti dell'opinione pubblica ritengono necessario.

Procedure per la terza fase dell'Unione Monetaria Europea

Premessa

In un precedente Rapporto (L'Italia e l'Unione Monetaria Europea, 11 novembre 1996) abbiamo valutato la possibilità per l'Italia di pervenire entro la fine del 1997 al rispetto dei criteri di convergenza previsti dal Trattato di Maastricht.

Nella premessa al Rapporto, abbiamo precisato che ci saremmo limitati a esaminare la posizione italiana in confronto a quella degli altri paesi della Comunità nell'ipotesi che la terza fase abbia inizio il 1 gennaio 1999. Non abbiamo voluto soffermarci sulla probabilità che questa sia la data definitivamente prescelta né sui problemi relativi alle procedure che il Trattato prevede per la fissazione della data di avvio e per la selezione dei paesi membri.

In questa Nota vogliamo mettere a fuoco questi aspetti del problema, descrivendo sia le procedure di avvio della terza fase sia quelle relative alla selezione dei paesi che saranno ammessi a far parte del primo nucleo dell'Euro. Tali procedure, esposte in vari articoli del Trattato, hanno implicazioni politiche di qualche interesse e meritano di essere più ampiamente conosciute.

Data di inizio della terza fase

La materia è regolata nell' art. 109 J, commi 2, 3 e 4 del Trattato di Maastricht. Il comma 2 stabilisce che il Consiglio decide a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione "se i singoli Stati membri soddisfino le condizioni necessarie per l' adozione di una moneta unica..." (art. 109 J, comma 2). Il Consiglio cui fa riferimento il testo è il Consiglio dei Ministri Finanziari, ECOFIN.

Il comma 3 stabilisce che il Consiglio Europeo riunito nella composizione dei capi di Stato o di Governo "deliberando a maggioranza qualificata entro e non oltre il 31 dicembre 1996:

- decide sulla base delle raccomandazioni del Consiglio di cui al par. 2, ...

- se la maggioranza degli Stati membri soddisfa le condizioni necessarie per l' adozione di una moneta unica;

- decide se sia opportuno che la Comunità passi alla terza fase dell' Unione;

- e, in caso affermativo,

- stabilisce la data di inizio della terza fase" (art. 109J comma 3).

Qualora venga constatato che al 31 dicembre 1996 non sussistono le condizioni previste dal comma 3, il comma 4 stabilisce la seguente procedura:

"Se entro la fine del 1997 la data di inizio della terza fase non sarà stata fissata, la terza fase inizierà il 1 gennaio 1999".

L'accertamento che non si sono realizzate le condizioni previste dal comma 3 è stato compiuto nel Consiglio ECOFIN riunitosi nel mese di novembre.

Una decisione formale in tal senso dovrebbe essere presa nel Consiglio Europeo che si riunirà a Dublino il 13 - 14 dicembre prossimi. In quella riunione

ne è probabile che venga reiterato, come già nei Consigli Europei di Madrid e Firenze, l'impegno a far partire la terza fase dell'Unione Economica e Monetaria il 1 gennaio 1999, "conformemente ai criteri di convergenza, al calendario, ai protocolli e alle procedure stabilite nel Trattato".

Dall' esame del comma 4, tuttavia, si ricava la conclusione che nel corso del prossimo anno il Consiglio Europeo sarà chiamato - o potrà essere chiamato - ad esaminare la questione della data di inizio della terza fase dell'Unione Monetaria, quantomeno nella forma di una decisione negativa circa la scelta di una data diversa da quella del 1 gennaio 1999.

Si ritiene che tale esame possa aver luogo nel Consiglio Europeo della fine del '97, sotto la presidenza lussemburghese. Tale eventuale decisione dovrebbe essere assunta con delibera presa a maggioranza qualificata, anche se normalmente viene ricercato in queste materie il consenso generale.

È forse il caso di aggiungere che molti giuristi intendono la formulazione del comma 4 dell'art. 109 J come referente- si esclusivamente alla possibilità per il Consiglio di stabilire una data antecedente al 1 gennaio 1999.

Il testo, tuttavia, è formulato in termini generali, cosicché nulla osterebbe formalmente ad una decisione che stabilisse una data posteriore al 1 gennaio 1999. La questione ha natura eminentemente politica. Essa dipenderà dalla evoluzione della situazione in seno alla Comunità, dalla prospettiva delle elezioni che si svolgeranno nel biennio 97 - 98 in vari paesi europei e da uno stato crescente di incertezza in molti paesi dell'Unione, ma anche dalla preoccupazione per le conseguenze che una modificazione del calendario più volte ribadito in questi anni potrebbe comportare.

La selezione dei paesi partecipanti

Qualora venga confermata la decisione di avvio della terza fase alla data del primo gennaio 1999, la selezione dei paesi dell'Unione che saranno chiamati a far parte della moneta unica sarà compiuta, come si è detto, "anteriamente al 1 luglio 1998" (art. 109 J comma 4). Il comma prosegue indicando che "il Consiglio, riunito nella composizione dei capi di Stato o di Governo...deliberando a maggioranza qualificata sulla base delle raccomandazioni del Consiglio di cui al par. 2, conferma quali Stati membri soddisfano le condizioni necessarie per l'adozione di una moneta unica" (art. 109 J comma 4).

La raccomandazione del Consiglio sarà assunta, a sua volta, a maggioranza qualificata sulla base di due rapporti, uno della Commissione Europea, l'altro dell'IME e di un parere del Parlamento Europeo. Il vertice europeo di Madrid ha altresì stabilito che tale procedura di esame verrà compiuta prendendo a base i dati consuntivi per l'anno 1997.

Circa la nozione di maggioranza qualificata, la materia è regolata nell'art. 148 del Trattato. Esso stabilisce che: "le deliberazioni sono valide se hanno raccolto almeno

- 62 voti quando, in virtù del presente trattato, devono essere prese su proposta della Commissione,

- 62 voti che esprimano il voto favorevole di almeno 10 membri negli altri casi" (art. 148 comma 2).

L'articolo appena citato stabilisce inoltre il numero dei voti assegnato a ciascun paese membro su un totale complessivo di 87 voti attribuiti ai 15 paesi dell'Unione. La distribuzione è la seguente:

Belgio	5
Danimarca	3
Germania	10
Grecia	5
Spagna	8
Francia	10
Irlanda	3
Italia	10
Lussemburgo	2
Paesi Bassi	5
Austria	4
Portogallo	5
Finlandia	3
Svezia	4
Regno Unito	10

Circa la situazione che si potrebbe determinare in sede di votazione a maggioranza qualificata della raccomandazione della Commissione al Consiglio e del Consiglio al Consiglio dei capi di Stato o di Governo si possono formulare le seguenti osservazioni:

- non è noto l'atteggiamento al momento del voto di paesi come la Svezia che sembra orientata a non aderire alla moneta unica e come il Regno Unito che ha deciso la propria non partecipazione. La stessa decisione ha preso la Danimarca, per la quale, in particolare, il Consiglio Europeo ha preso atto che essa "ha notificato che non parteciperà alla terza fase", anche se si riserva il diritto in qualsiasi momento "di non avvalersi in tutto o in parte della presente decisione" (Consiglio Europeo di Edimburgo, 11 - 12 dicembre 1992. Conclusioni della Presidenza).

Oggi è da ritenersi probabile che l'adesione della Danimarca alla moneta unica possa aver luogo soltanto in una fase successiva, previo svolgimento di referendum popolare. In ogni caso questi tre paesi dispongono di 17 voti;

- i quattro paesi che si ritiene possano rispettare a fine 1997 tutte le condizioni di convergenza (Francia, Germania, Lussemburgo, Finlandia) dispongono di 25 voti;

- cinque paesi (Belgio, Danimarca, Austria, Irlanda, Olanda) che rispettano tutte le condizioni salvo quella di uno stock del debito pubblico non superiore al 60% del PIL dispongono di 20 voti;

- nell'insieme questi due gruppi di paesi considerati generalmente quelli che dovrebbero formare il "noyau dur" dell'Unione Monetaria dispongono di 45 voti. Ciò nell'ipotesi che la Danimarca, che ha, tuttavia, escluso la propria partecipazione all'Unione Monetaria Europea fin dal primo avvio, voti a favore. In caso contrario gli otto paesi dispongono di 42 voti;

- i quattro paesi "mediterranei" (incluso in questa definizione il Portogallo) e cioè Italia, Spagna, Grecia e Portogallo dispongono di 28 voti.

Questa ricapitolazione della distribuzione dei voti in seno al Consiglio europeo indica alcuni problemi obiettivi che possono porsi al momento sia di una decisione circa la data di avvio sia di una deci-

sione sulla selezione dei paesi partecipanti.

Appare evidente in particolare che gli otto paesi - nove con la Danimarca - che si avvicinano di più al rispetto delle condizioni di convergenza dispongono nel loro insieme di un numero di voti insufficiente ad adottare, di fronte all'astensione o contro il parere degli altri paesi dell'Unione, una raccomandazione che preveda la loro partecipazione nell'Euro e l'esclusione, almeno in una prima fase, dei restanti paesi.

Naturalmente molto dipenderà dall'atteggiamento che assumeranno i paesi che, o per loro autonoma decisione o perché questa è la raccomandazione della Commissione, non sono elencati fra quelli chiamati a far parte della terza fase sin dall'inizio. In linea di principio, infatti, non si può escludere che un paese possa riconoscere la propria mancata convergenza ed accettare di votare una raccomandazione che lo escluda dall'Euro. A questo proposito va ricordato che, all'atto della firma del Trattato di Maastricht, i paesi membri hanno sottoscritto un Protocollo nel quale, riaffermato "il carattere irreversibile della transizione della Comunità alla terza fase dell'Unione Economica e Monetaria", si impegnano, "sia che soddisfino o non soddisfino le condizioni della moneta unica", a non impedire il passaggio a tale fase (Protocollo n.10). L'ipotesi tuttavia di un accoglimento pacifico di una raccomandazione della Commissione che porti all'esclusione di alcuni paesi non appare probabile, almeno per quei paesi che invece desiderino partecipare alla moneta unica ed abbiano fatto uno sforzo da essi considerato adeguato a raggiungere questo traguardo.

Le procedure di avvio della terza fase presentano dunque caratteristiche molto complicate. In questa situazione non è evidentemente di aiuto la natura imprecisa o sfuggente di taluni dei criteri di convergenza ed in particolare di quello relativo al rapporto fra il fabbisogno della Pubblica Amministrazione e Reddito Nazionale. Nei criteri o nella loro interpretazione statistica non è indicato esattamente se e quali operazioni di carattere finanziario siano considerate lecite o accettabili sotto il profilo del rispetto del criterio sopra citato - come ad esempio il

progettato trasferimento al Tesoro francese del fondo pensioni dell'azienda telefonica - sulle quali è probabile si possa accendere una qualche controversia. Paesi che presentino conti non lontani dal limite del 3% potrebbero cercare, adottando analoghi artifici finanziari, di presentarsi almeno in apparenza in condizioni di formale rispetto dei parametri.

Una prima conclusione che si ricava da questi elementi è che per disporre di una maggioranza qualificata che escluda paesi che invece siano decisi a porre la loro candidatura, è necessario che al nucleo duro si affianchino almeno il Regno Unito, che pure è contrario alla moneta unica, e una parte almeno dei Paesi del Mediterraneo.

Ha scritto l'Economist qualche giorno fa: "The Council may be guided by the treaty criteria, by the Commission's recommendation or even by the opinions of the European Parliament; but in the end each decision will be taken by qualified majority vote. With Britain, which may well opt out the single currency, in the chair, the task of assembling the necessary majorities will be delicate. The whole exercise could degenerate into ugly political horse-trading, with a risk of court challenges to follow."

È chiaro che nel momento nel quale la decisione di avviare la moneta unica il 1 gennaio 1999 sarà stata presa, l'esito del Consiglio Europeo, nella prima metà del '98, sarà quello che risulterà dalla complessa situazione illustrata. Certo è difficile immaginare che una decisione relativa alla restrizione del numero dei partecipanti possa avvenire in modo politicamente pacifico, qualora taluni di essi ritengano di avere fatto uno sforzo significativo per raggiungere i parametri di convergenza e adottino eventualmente qualche abbellimento finanziario non diverso da quello scelto da altri paesi.

Vi è il rischio che si determini in tale situazione uno scontro fra quei paesi, Germania in testa, che puntano non tanto al rispetto formale dei criteri di Maastricht quanto ad una condizione di effettiva solidità finanziaria dei paesi chiamati a far parte dell'Euro e altri paesi che abbiano una visione meno rigida su questo punto. Una delle conseguenze di questa analisi è che potrebbe essere rimessa in discussione la stessa decisione di avvio della

terza fase all'inizio del 1999, decisione che appariva, fino ad oggi, largamente indiscussa. La complessità delle sfide elettorali previste da qui al 1999 in molti dei paesi dell'Unione contribuisce a questa generale incertezza.

Considerazioni politiche

Nel precedente Rapporto dell'Istituto siamo giunti alla conclusione che, sulla base della politica finanziaria, quale essa risulta dai documenti legislativi attualmente all'esame del Parlamento, l'Italia incontrerà serie difficoltà ad essere in regola per almeno due dei cinque parametri di Maastricht.

Questa Nota mostra peraltro che la procedura prevista nel Trattato per l'avvio della terza fase può attribuire all'Italia un notevole potere di condizionamento delle decisioni del Consiglio Europeo, potere che potrebbe risultare tanto più incisivo in quanto vi sono alcuni paesi - fra cui principale il Regno Unito - che mantengono un atteggiamento a dir poco tiepido nei confronti del progetto di unificazione monetaria.

Il Trattato di Maastricht è suscettibile di una valutazione articolata e problematica. Da un lato, non si possono tacere gli evidenti limiti di un progetto di unificazione monetaria non accompagnato, né bilanciato, da un equivalente grado di integrazione politica ed economica dell'Europa, con il rischio che la politica dell'Unione, attribuita alla esclusiva responsabilità della Banca Centrale Europea, assuma caratteri pressoché esclusivamente deflazionistici.

Dall'altro, non si può non riconoscere l'effetto positivo che i rigidi criteri fissati nel Trattato hanno avuto sull'evoluzione delle politiche economiche dei paesi membri e del nostro in particolare. Questo ci induce a ritenere che la rinuncia al progetto dell'unificazione monetaria possa risultare in un ritorno a politiche inflazionistiche, a nuovi squilibri nei conti pubblici ed essere seguito da una fase di turbolenza e di instabilità valutaria.

In sostanza, riteniamo che l'unificazione monetaria non sia condizione sufficiente per l'integrazione politica, ma ne costituisca una condizione necessaria. Per questo ci auguriamo che il progetto delineato nel Trattato di Maastricht possa giungere a compimento ed essere inquadrato in un rafforzamento dei poteri di politica economica della Commissione, in un più incisivo potere di indirizzo e di controllo del Parlamento Europeo e più in generale in un deciso progresso nella direzione di un'Europa politicamente integrata.

Per questo insieme di considerazioni, riterremmo grave che la complessità delle procedure del Trattato possa essere utilizzata o per far saltare il progetto o per aggirarne i vincoli. Riteniamo altresì che, se questa seconda ipotesi dovesse acquisire consistenza, alcuni paesi, ed in particolare la Germania dove già oggi si registrano molti dubbi e riserve, potrebbero perdere qualunque interesse al progetto.

L'Europa monetaria va inquadrata nell'Europa politica ed economica. Se difficoltà dovessero sorgere al momento della verifica del rispetto dei criteri di convergenza, noi pensiamo che il prevedibile negoziato dovrebbe essere orientato non tanto a consentire un vicendevole aggiramento dei criteri, quanto ad assicurare che, tutti rispettando le condizioni, si possa inquadrare la moneta unica in un accordo politico più ampio e più completo.

In tal senso riprendiamo e sottolineiamo la proposta conclusiva del nostro precedente Rapporto, quella, cioè, che l'Italia predisponga senza indugio e presenti al più presto in sede europea un proprio "piano di stabilità", che preveda il pieno riequilibrio del bilancio pubblico entro un periodo di tre o quattro anni. In tal modo risulterebbe evidente che l'indubbio miglioramento dei nostri conti determinatosi in questi anni sotto la spinta degli obiettivi di Maastricht, non è destinato ad essere transitorio, ma riveste invece carattere di sicura irreversibilità. Forte di questa impostazione, l'Italia non solo potrebbe pretendere il riconoscimento dei propri sforzi, ma onorerebbe fino in fondo il proprio impegno di paese fondatore della Comunità Europea.

● Annali dell'Istituto Ugo La Malfa

Vol. I (1985) - Vol. XI (1995)

● Quaderni degli Annali

N.1

**La politica economica nell'Italia repubblicana.
Con un discorso di Giorgio La Malfa.**

P. Savona - R. Gallo - L. Iraci Fedeli

N.2

**Investimento e sviluppo in Italia.
1945 - 1987.**

L. Iraci Fedeli

N.3

**I miei rapporti con Ugo La Malfa ai tempi del
"Corriere".**

G. Spadolini

N.4

**Lo sviluppo economico dell'America Latina e
dell'Africa.**

L. Iraci Fedeli

N.5

Europa 1992.

Il Congresso ELDR.

Lussemburgo, 8 - 9 dicembre 1988.

Atti.

N.6

1948. L'Italia del 18 aprile e del 14 luglio.

F. Etnasi

N.7

1949: Italia. In attesa del miracolo economico.

F. Etnasi

N.8

25 luglio 1943. Fine di un duce.

F. Etnasi

N.9

Liberismo e industrializzazione.

Il dibattito sulla politica economica in Italia.

1860 - 1900.

L. Iraci Fedeli

N.10

Italia 1943. Dramma di un popolo.

F. Etnasi

N.11

La pianificazione del centrosinistra.

L. Iraci Fedeli

N.12

Italia 1950. Quando eravamo poveri.

F. Etnasi

N.13

L'apogeo dell'ortodossia liberista.

1890 - 1920.

L. Iraci Fedeli

● Ugo La Malfa.

Scritti 1925 - 1953.

A cura di G. Tartaglia.

Introduzione di L. Valiani.

Arnoldo Mondadori Editore. Vol. I.

● Ugo La Malfa.

Discorsi Parlamentari. (1946 - 1978).

Edizione della Camera dei Deputati.

● Ugo La Malfa.

Che cos'è il Partito d'Azione.

A cura di G. Tartaglia.

Edizioni Acropoli.

● Le origini del Partito d'Azione.

Istituto Ugo La Malfa - FIAP.

● Dibattito sul Partito d'Azione.

Istituto Ugo La Malfa.

● L'Italia negli anni del centrismo

1947 - 1958.

Convegno di studi.

Istituto Ugo La Malfa.

Regione Puglia.

Edizioni Acropoli.

● Ugo La Malfa. Mostra storico documentaria.

Istituto Ugo La Malfa

Archivio Centrale dello Stato.

Catalogo a cura di Luisa La Malfa e Aldo G. Ricci

● Rapporti dell'Istituto Ugo La Malfa

Rapporto N.1

14 novembre 1996

L'Italia e l'Unione Monetaria Europea

INTERNET

www.netart.it/ulm