

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI FERRARA
Dipartimento di Scienze giuridiche

L'IMPEGNO DELL'ITALIA PER L'EUROPA

Ferrara, 27 settembre 1991

Se si volge all'indietro lo sguardo, il progredire della costruzione comunitaria, nonostante la lentezza e le stesse incertezze che hanno contrassegnato in alcuni periodi il suo procedere, testimonia la forza dell'ideale europeo, il suo crescente radicamento nelle coscienze civili e nelle convenienze economiche; ciò lo ha fatto prevalere sul peso delle tradizioni e degli interessi nazionali, sulla resistenza a modificare lo status quo. Ogni anello della costruzione è una conquista che con il suo successo dà concretezza alle motivazioni ideali, genera i presupposti istituzionali ed economici per il passo successivo.

Gli avanzamenti che si sono susseguiti dalla fine degli anni settanta con lo SME e con l'attuazione del mercato unico sono alla base del progetto dell'Unione economica e monetaria e, sia pure con contorni ancora non del tutto definiti, di quella politica. Ma se questo obiettivo finale, che fino a qualche anno fa era da molti considerato un'utopia, appare oggi quasi a portata di mano, non devono essere sottovalutati gli ostacoli, in parte obiettivi, talora frutto di persistenti anche se celate avversioni di fondo, che si frappongono alla sua realizzazione.

Metodo e linee di fondo dell'unificazione europea

Da quando, nel secondo dopoguerra, l'unificazione del continente europeo ha cominciato a trasformarsi in real-

tà, lo ha fatto seguendo un metodo funzionale: si individuano aree specifiche in cui maggiori sono gli interessi comuni, ma anche più forti i potenziali conflitti, e se ne affida la gestione a un'autorità comunitaria, sovranazionale, pur se, all'inizio, con responsabilità limitate. Questo metodo si è affermato con la prima grande realizzazione comunitaria, la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, nel 1950. La produzione delle due materie prime, che per oltre un secolo avevano reso alcune regioni nel cuore dell'Europa oggetto di contesa e di guerra, divenne per la geniale intuizione di Jean Monnet e per la lungimiranza di uomini come Schuman, Adenauer, De Gasperi un nucleo di unione anziché una causa di conflitto.

Già da quella prima realizzazione, le istituzioni create per conseguire obiettivi comuni vennero concepite secondo un modello costituzionale ampio, che prevedeva poteri legislativi, esecutivi, giudiziari, compresa un'assemblea parlamentare. Venivano così recepiti i fondamenti del pensiero federalista italiano elaborati da Spinelli all'inizio degli anni quaranta e fatti propri da De Gasperi e Sforza. Fallì, invece, nel 1954 il tentativo di costituire una Comunità europea di difesa che avrebbe applicato lo stesso metodo alla sicurezza e ai problemi militari; quel fallimento ha pesato a lungo sull'avanzamento della costruzione europea. Con lo stesso procedimento si riuscì però a creare, sul finire degli anni cinquanta, la Comunità dell'energia atomica e soprattutto, con una decisione di più largo respiro, la

Comunità economica europea al cui centro, quale motore e nucleo di un governo sovranazionale, fu posta la Commissione. Nel 1965 gli esecutivi delle tre Comunità vennero fusi in un unico organismo e prese forma la costruzione composita denominata da allora Comunità Europee.

Le tappe del cammino successivo si inscrivono nel sentiero così tracciato: la creazione di un sistema di "risorse proprie" per il finanziamento del bilancio comunitario (1970); il progressivo ampliamento della Comunità da sei a dodici paesi; l'adozione del voto popolare nell'elezione dei Parlamentari europei (1979); il progressivo impiego del principio maggioritario, in luogo di quello dell'unanimità, nelle decisioni legislative del Consiglio.

L'approvazione dell'Atto Unico Europeo nel 1985 ha dato un ulteriore decisivo impulso lungo la stessa direttrice. Con esso la Comunità ha definitivamente abbandonato le interpretazioni di chi la concepiva come una mera zona di libero scambio, per affermare pienamente l'obiettivo di un mercato unico senza barriere interne. E per il raggiungimento di questo fine si è data: un termine temporale, il 1992; un metodo, il riconoscimento delle norme e delle legislazioni nazionali, sulla base di una legislazione minima armonizzata; una capacità decisionale, attraverso l'applicazione quasi completa del principio maggioritario. Una estensione della competenza comunitaria a campi non più strettamente economici, quali la politica sociale, la ricerca e lo sviluppo tecnologico, la protezione dell'ambiente, ha completato la

prima significativa riforma costituzionale delle Comunità.

Il principio del pensiero economico classico secondo il quale una economia di mercato, fondata sulla libertà di impresa, non può operare che sotto l'impero della legge e il non meno importante principio del diritto, secondo il quale nessuna legge è efficace senza capacità giurisdizionale e senza sanzione, hanno così trovato una realizzazione pressoché compiuta. Con essa le funzioni essenziali di governo della vita economica dei paesi membri della Comunità sono collocate non più solo a livello nazionale, ma in misura crescente a livello comunitario.

L'oggetto è l'attività economica, ma la natura della costituzione è politica nel senso più alto del termine, conformemente all'obiettivo, affermato nel preambolo stesso del Trattato di Roma, di "porre le fondamenta di una unione sempre più stretta fra i popoli europei".

L'Unione economica e monetaria

Alla moneta, al cambio, alla politica monetaria il Trattato di Roma dedicava un'attenzione limitata. Il regime di cambi fissi, allora vigente fra i paesi industriali, e la funzione guida che in esso svolgevano il dollaro e le autorità monetarie americane costituivano l'"ordine monetario", a un tempo implicito e indispensabile, entro il quale si collocava il progetto di un mercato comune europeo. Negli anni

cinquanta quell'ordine sembrava destinato a durare indefinitamente. Ma non appena dette segno di logoramento fu avvertita l'esigenza di dotare la Comunità di una organizzazione monetaria propria. Nacque allora l'idea dell'unione monetaria, a cui il rapporto Werner del 1970 dette per la prima volta forma di progetto.

Il decennio degli anni settanta, entro il quale ci si era prefissi di realizzare l'unione monetaria europea, fu purtroppo, nel mondo, un periodo di instabilità e di disordine monetario. Le tensioni tra le monete, conseguenti alla rottura del sistema dei cambi fissi nel 1971 e al primo shock petrolifero del 1973, non permisero di procedere verso la meta indicata; inoltre, nello stesso piano Werner non erano definiti con sufficiente chiarezza gli strumenti istituzionali necessari per raggiungere l'obiettivo. In quegli anni, operò soltanto un accordo di cambio tra il marco e alcune monete di paesi minori - il così detto serpente - che costituì, tuttavia, l'embrione del Sistema monetario europeo.

La moneta venne nuovamente indicata quale area nella quale perseguire il processo di unificazione dal Presidente della Commissione, Jenkins, nel discorso pronunciato all'Università Europea di Firenze nel 1977. La scelta fu dettata, innanzitutto, da motivazioni di natura economica. Vi concorsero anche ragioni di ordine metaeconomico, quasi simboliche. Alla moneta è legato un insieme di fattori propri della sovranità, che il termine signoraggio, usato per indicare il diritto di battere moneta in monopolio

all'interno di una giurisdizione, riassume efficacemente. E' evidente che dotare la Comunità di una propria moneta significa compiere un progresso sostanziale verso la sua unità ed è proprio questa valenza politica che suscita l'opposizione delle forze più legate ai valori nazionali.

L'unificazione monetaria dell'Europa non rappresenta solo il trasferimento a livello comunitario di una competenza nazionale; essa accoglie anche un'interpretazione e una impostazione della funzione monetaria quali si sono maturate nel volger di una lunga evoluzione. L'aspetto più visibile ne è il modello proposto per la banca centrale europea.

L'esperienza di grande instabilità monetaria degli anni settanta, dopo l'abbandono totale del riferimento all'oro, non ha mancato di riflettersi in condizioni economiche perturbate e ha mostrato la necessità di ristabilire alcune regole precise, anche se non rigide, per la conduzione della politica monetaria. La regola di comportamento sulla quale si è gradualmente aggregato il consenso è che la politica monetaria deve mirare alla stabilità dei prezzi. Nel regime aureo la banca centrale doveva assicurare il mantenimento di un prezzo fisso dell'oro rispetto alla moneta cartacea; secondo l'accordo che si è andato formando, obiettivo primario della politica monetaria è il mantenimento di un valore costante della moneta rispetto all'insieme di beni e servizi prodotti nell'economia. Si potrà osservare che anche prima questo obiettivo era ritenuto implicito quale compito di una banca centrale; ma non è senza significato, anche operativo,

renderlo scopo primario sancito con la massima forza sul piano istituzionale.

Il passaggio da un regime monetario affidato in larga parte a comportamenti meccanici, quale era quello aureo, a uno caratterizzato da rigore nel fine - la preservazione della stabilità dei prezzi - e da discrezionalità nell'uso degli strumenti, implica per lo status della banca centrale due conseguenze importanti, fra di loro strettamente connesse: l'indipendenza dall'Esecutivo; l'obbligo di render conto del proprio operato.

La Comunità e l'Europa centro-orientale

Ai due fattori dinamici, quello della costruzione europea e quello della politica monetaria, se ne è aggiunto più recentemente un terzo: il rivolgimento in atto nell'Europa centro-orientale. Da quando quel rivolgimento ha avuto inizio, la vicenda economica, istituzionale e politica della Comunità e quella dei paesi del centro e dell'est dell'Europa si sono legate in un nesso di interdipendenza che ha radici lontane nel tempo, anche se oltre quaranta anni di divisione del mondo in blocchi lo avevano allentato.

La Comunità europea sente profondamente la vocazione a estendere il proprio "patto" a paesi che, dopo un'artificiosa e forzata separazione, ritrova vicini, anche politicamente. Avverte che essa in tanto ha costituito un

esempio e una speranza per questi paesi nella loro riconquista della libertà, e lo è tuttora nell'opera di trasformazione dell'assetto istituzionale ed economico, in quanto ha mostrato la desiderabilità e la fattibilità di un processo di unione basato sulla espressione della libera volontà. Ma avverte anche l'enorme distanza che oggi separa le proprie strutture produttive, distributive, sociali e istituzionali da quelle di paesi che solo ora riprendono il cammino verso una economia di mercato.

Una economia di mercato non si crea né per decreto, né per trattato. E' il risultato di anni, decenni, di realizzazioni non solo nel campo delle strutture produttive, ma in quello della rete di distribuzione, delle infrastrutture di comunicazione, del sistema giuridico, della mentalità e dei comportamenti delle persone. I paesi membri della Comunità si sono profondamente trasformati attraverso le tappe che vanno dall'unione doganale al mercato unico. Non si sono limitati ad "aprire" le loro economie; hanno riscritto le proprie leggi, abbandonato regimi diffusi di prezzi amministrati, dato tutela di legge alla concorrenza, modificato il sistema fiscale.

E se la Comunità è, e sempre più dovrà essere, il punto di riferimento per l'intero complesso dei paesi europei, e se dovrà realizzare infine, secondo la visione di Croce e di Einaudi, gli Stati Uniti d'Europa, essa deve sapersi rinsaldare: deve rafforzarsi, giungere all'unione, per potersi estendere.

Come conciliare questa logica con l'imperioso, immediato bisogno di quei paesi di un sostegno nella propria trasformazione economica e di un punto di riferimento istituzionale per la loro collocazione in una "nuova" Europa?

La via sta nel perseguimento tenace del programma di unificazione comunitaria, accompagnato da un massimo di apertura e di aiuto economico, finanziario, tecnico nei confronti dei paesi dell'Europa centro-orientale. Molto si sta facendo; ancor più occorre fare, in primo luogo aprendo i nostri mercati ai beni che quei paesi sono in grado di produrre efficientemente, anche nei settori nei quali persistono spinte alla protezione delle produzioni comunitarie.

Gli accordi di associazione che si stanno negoziando devono dare un quadro di riferimento all'insieme dei rapporti tra la Comunità e i paesi dell'Europa centro-orientale, ma devono anche avere un carattere evolutivo che permetta di arricchirli e di approfondirli a mano a mano che quelle economie si avvicineranno a quelle della Comunità. Nel campo monetario, ad esempio, allorché le circostanze economiche lo permetteranno, un'ancora esterna, sotto forma di un accordo di cambio con la Comunità, potrà essere preziosa. Naturalmente deve trattarsi di un meccanismo con opportuni snodi di flessibilità, sull'esempio dello SME nella sua fase iniziale. Per i paesi dell'Europa centro-orientale un legame del genere con la Comunità, che è destinata a divenire il loro partner commerciale principale, può contribuire in modo fondamentale alla stabilità e allo

sviluppo delle loro economie.

Un accordo fondamentale

Nel Consiglio Europeo, tenuto ad Hannover nel giugno del 1988, fu deciso dai Capi di Stato e di Governo di costituire il Comitato per lo studio dell'Unione economica e monetaria, guidato dal Presidente della Commissione Europea, Delors, e composto dai dodici Governatori delle banche centrali della Comunità e da tre esperti esterni. Nel volgere di alcuni mesi il Comitato ha disegnato le linee della costruzione e ha proposto i termini dell'accordo, poi affidato, per la sua definizione, alla Conferenza intergovernativa sull'Unione economica e monetaria.

Non è stata ancora superata del tutto la riserva del Regno Unito, che ha proposto una concezione dell'Unione economica e monetaria diversa da quella condivisa dagli altri partners della Comunità. Il nodo è politico, in quanto si incentra sulla riluttanza a rinunce in tema di sovranità nazionale.

Sul piano monetario, l'idea di una banca centrale europea, votata alla stabilità dei prezzi, responsabile nei confronti delle istituzioni democratiche ha trovato forma giuridica nella bozza di statuto predisposto nel 1990 dal Comitato dei Governatori, e nel progetto di modifiche al Trattato di Roma che, al termine del suo semestre di

Presidenza, il Lussemburgo ha presentato alla Conferenza intergovernativa.

Questi testi stabiliscono la configurazione istituzionale della nuova organizzazione monetaria della Comunità. Perno del sistema sarà la Banca centrale europea. Essa accentrerà nei suoi organi, il Comitato esecutivo e il Consiglio, le decisioni di politica monetaria per l'intera unione. Le banche centrali nazionali manterranno la propria personalità giuridica; assieme alla Banca centrale europea, formeranno il Sistema europeo di banche centrali: esso non si configurerà, a sua volta, come istituzione, ma come insieme funzionale che lega operativamente e finanziariamente le istituzioni che lo compongono. In particolare, per tutto quanto attiene alla politica monetaria, le banche centrali nazionali saranno considerate parte integrante del Sistema, in un triplice senso: saranno a esso soggette; ne attueranno le decisioni; metteranno in comune le entrate e le spese di bilancio derivanti dalle operazioni di politica monetaria.

Al Sistema europeo di banche centrali sarà affidato il compito primario di perseguire la stabilità dei prezzi; compatibilmente con questa, il Sistema perseguirà gli altri obiettivi della politica economica della Comunità.

L'attribuzione di un compito preciso e univoco richiede, e al tempo stesso rende possibile, prevedere un alto grado di indipendenza per la nuova istituzione. L'indipendenza non può, come ho già detto, essere scissa dalla responsabilità nei confronti delle istituzioni

democratiche e, più in generale, dell'opinione pubblica. A questo fine sono previsti precisi obblighi di rendiconto.

L'aspetto più evidente, tangibile per tutti i cittadini della Comunità, della nuova organizzazione monetaria sarà la sostituzione delle monete nazionali, con una moneta unica, l'ecu, emessa dalla Banca centrale europea, segno dell'irreversibilità del processo di unione. La saldezza della moneta unica non dovrà corrispondere a quella media delle monete nazionali, ma dovrà essere almeno pari a quella della moneta nazionale più stabile; sotto il profilo economico ciò corrisponde al fatto che l'UME non sarà solo la somma di dodici economie, ma produrrà importanti sinergie. Se le esigenze tecniche lo richiederanno, l'emissione di una moneta unica potrà essere preceduta da un periodo in cui le monete nazionali, legate da cambi irrevocabilmente fissi, sopravviveranno nella forma, ma verranno nella sostanza a sostituirsi e confondersi l'una con l'altra e con l'ecu, moneta comune, ma non ancora unica.

In campo economico, il progetto di Unione economica e monetaria è costruito sulle realizzazioni che già il Trattato di Roma ha reso possibili e su quelle che si attueranno con il completamento del mercato unico nel 1992. A quella data, l'ordinamento comunitario conterrà norme e istituzioni tali da dare concreta attuazione a due principi fondamentali di un'economia di mercato: il principio della concorrenza e quello della libera circolazione delle persone, delle merci e dei servizi, dei capitali.

Più in particolare, già nel Rapporto Delors sono state individuate le due idee-guida in materia economica cui uniformare le nuove norme da inserire nel Trattato. In primo luogo, il cosiddetto principio di sussidiarietà, che implica che siano attribuite alla Comunità solo le competenze che non possono essere svolte efficacemente a livello di governo nazionale e locale; la sua applicazione permette di evitare eccessive centralizzazioni e di minimizzare i cambiamenti istituzionali richiesti. In secondo luogo, il parallelismo fra componente economica e componente monetaria, che richiede il coordinamento delle politiche di bilancio dei paesi membri, pur lasciando loro la responsabilità ultima delle decisioni. Al bilancio comunitario, per il quale è previsto l'obbligo del pareggio, continuano a essere affidate le spese relative a settori, come l'agricoltura, in cui è più penetrante l'intervento della Comunità.

Ci si muove, costituendo questo assetto, verso la situazione prevalente negli Stati federali, nei quali per la politica monetaria vi è unità di comando, mentre la politica di bilancio è ripartita tra più livelli, da quello locale a quello federale. Questa ripartizione impone che il coordinamento delle politiche di bilancio dei paesi membri sia forte. Disavanzi eccessivi anche di un solo paese potrebbero avere ripercussioni gravi sui mercati finanziari e monetari, compromettere l'equilibrio dell'economia della Comunità.

Difficoltà si incontrano nel fissare sia i criteri

in base ai quali definire eccessivo un disavanzo di bilancio, sia le modalità di intervento della Comunità in siffatte situazioni. Le difficoltà celano in parte riserve di ordine politico, in quanto il potere di tassare e di spendere è, forse ancor più di quello di battere moneta, prerogativa della sovranità. Tuttavia, un'intesa è possibile. Riguardo ai criteri, prevale l'opinione che i disavanzi sono da considerarsi eccessivi se portano a un aumento persistente del rapporto tra debito pubblico e prodotto, oppure se servono a finanziare sistematicamente spese correnti piuttosto che di investimento. Riguardo alle modalità di intervento si conviene che debba esservi una gradualità di pressioni sul paese che dovesse avviarsi verso un disavanzo di bilancio eccessivo fino ad arrivare all'imposizione di sanzioni, di natura finanziaria o di altro genere, nei casi in cui il comportamento deviante non venisse corretto.

L'avanzato stadio di progresso verso la definizione dell'assetto finale dell'Unione economica e monetaria testimonia l'impegno dei dodici Stati membri. Questo impegno dà fiducia che nelle settimane che ci separano dalla riunione dei Capi di Stato, già convocata per il 9 dicembre prossimo a Maastricht, saranno concordati i punti ancora in discussione e verrà completato il complesso delle modifiche da apportare al Trattato di Roma.

Ritengo sia stato saggio concentrare, all'inizio, i lavori per l'Unione economica e monetaria nella definizione della fase finale, nella redazione di quello che io sono

solito chiamare il disegno della cattedrale. L'aver quasi completato quel disegno consente ora di affrontare con maggiore chiarezza, essendo stabilito il punto di arrivo, i problemi della transizione. A questi problemi, attualmente oggetto di discussioni anche vivaci, intendo ora volgermi.

Il problema della transizione

Il Consiglio Europeo di Roma dello scorso autunno ha stabilito che la fase prima, quella iniziata nel luglio del 1990 e dedicata al rafforzamento della cooperazione, termini con il 1993 e che la fase due, quella cosiddetta transitoria, inizi il 1° gennaio del 1994. Il Consiglio ha anche stabilito che, entro la fine del 1996, le istituzioni comunitarie procedano, sulla base di un esame della situazione economica, alla fissazione della data di passaggio alla fase finale.

Due ordini di condizioni dovranno essere soddisfatti: uno è di natura prevalentemente tecnica e monetaria, l'altro concerne lo stato delle economie. Mi soffermerò innanzitutto sul primo.

Per poter condurre una politica monetaria unica, dal primo giorno della fase finale la Banca centrale europea dovrà poter operare in condizioni simili a quelle in cui oggi operano le banche centrali nazionali. Queste condizioni riguardano la definizione dei suoi poteri, dei suoi

strumenti, della sua organizzazione interna, delle sue procedure operative; riguardano anche componenti del sistema monetario che sono al di fuori di essa, quali il mercato monetario e le banche.

La realizzazione della piattaforma regolamentare e operativa indispensabile per condurre una politica monetaria unica richiede, fra l'altro, che siano affrontati e risolti, già nella fase transitoria, complessi problemi di armonizzazione degli attuali sistemi nazionali: dalle condizioni di accesso al credito della banca centrale, alla riserva obbligatoria, alle procedure di compensazione e regolamento delle transazioni interbancarie, alle rilevazioni statistiche.

Una difficoltà rilevante consiste nel fatto che occorrerà compiere questo lavoro di preparazione in una situazione nella quale la responsabilità delle decisioni di politica monetaria sarà ancora nelle mani delle banche centrali nazionali.

La difficoltà può essere risolta distinguendo l'azione sulle strutture, che potremmo definire qualitativa, da quella sugli aggregati monetari e sui tassi di interesse, di natura quantitativa. Durante la fase di transizione una istituzione monetaria comunitaria dovrà essere in grado di esercitare pienamente la propria competenza sugli aspetti qualitativi, senza intaccare la competenza e la responsabilità nazionali per gli aspetti quantitativi. Se mancasse questa seconda condizione si aprirebbe un periodo confuso, nel quale la responsabilità della stabilità mone-

taria non sarebbe chiaramente attribuita: nel governo quotidiano della moneta non sono possibili trasferimenti parziali di sovranità. Ma se mancasse la prima condizione, cioè l'approntamento delle strutture, l'avvio della fase finale rischierebbe di essere continuamente rinviato per difetto di preparazione, oppure il passaggio a una politica monetaria unica avverrebbe su basi deboli e instabili. In sostanza, durante la fase transitoria i poteri per svolgere l'azione sulle strutture dovranno essere affidati alla nuova istituzione monetaria comunitaria; questa avrà anche il compito di coordinare le politiche monetarie nazionali, che resteranno di competenza delle banche centrali di ciascun paese.

Nel Consiglio europeo di Roma dell'ottobre scorso fu deciso di "creare la nuova istituzione nel 1994". La locuzione usata, a mio avviso, esprimeva l'intendimento di istituire a quella data la Banca centrale europea, anche se con operatività iniziale limitata; si sarebbe così dato un messaggio di chiarezza e di impegno pieno nella realizzazione dell'UME. Nel Consiglio dei Ministri finanziari tenuto sabato scorso in Olanda, ad Apeldoorn, è emersa, invece, una netta maggioranza favorevole alla creazione nel 1994 di una istituzione transitoria, l'Istituto monetario europeo, che cesserà di esistere allorché verrà creata la Banca centrale europea.

Ad ogni modo, le funzioni dell'Istituto non potranno non essere quelle che ho indicato; le norme che lo regoleranno dovranno essere collegate con quelle già definite

per la Banca centrale europea nello statuto predisposto dal Comitato dei Governatori. L'aver affidato a quest'ultimo anche il compito di preparare la bozza di statuto per l'Istituto monetario dà garanzia che sarà assicurata la necessaria continuità fra le due istituzioni.

L'altra condizione da soddisfare riguarda, come ho detto, lo stato delle economie: essa interessa, anche se con intensità diversa, il passaggio sia alla seconda sia alla terza fase. Un primo aspetto istituzionale, ritenuto fondamentale per la convergenza delle condizioni macroeconomiche, è stato individuato nell'autonomia delle banche centrali nazionali e nella proibizione di finanziare con moneta il disavanzo del bilancio pubblico. Entrambi i requisiti derivano dalla consapevolezza che dalla commistione tra politica monetaria e politica di bilancio e dal piegare la prima alle esigenze della seconda possono derivare gravi rischi per la stabilità della moneta e dell'intera economia.

In particolare per la proibizione del finanziamento monetario la formulazione indicata dai Governatori e condivisa dalla maggioranza dei paesi nell'ambito della Conferenza Intergovernativa esclude sia ogni finanziamento diretto della Banca centrale al Tesoro, sia interventi dell'Istituto di emissione sul mercato primario dei titoli di Stato. Le Banche centrali devono limitarsi a compiere sul mercato secondario le operazioni necessarie ai fini della politica monetaria.

L'aspetto che sta risultando più difficile da

tradurre in norme del Trattato è, tuttavia, il secondo, quello relativo al grado di convergenza economica da realizzare prima di poter passare alla fase istitutiva dell'Unione. I lineamenti di un consenso si vanno precisando, ma non sono ancora del tutto definiti.

Principio cardine della convergenza è che tra stabilità monetaria e crescita, del reddito e delle occasioni di lavoro, non v'è contrasto: i due obiettivi sono complementari, si rafforzano l'un l'altro, in particolare oltre il breve periodo. Punto di riferimento ed elemento di sintesi della convergenza è il rispetto del vincolo di cambio delle valute, che per tutti i paesi membri diverrà progressivamente più cogente.

Ai fini operativi, il concetto oltremodo complesso di convergenza economica va ricondotto a un numero ristretto di indicatori. Tra questi sono incluse, oltre alla stabilità delle valute, un'inflazione contenuta e condizioni sane dei conti pubblici: segnatamente, tali da non generare disavanzi eccessivi alla luce dei criteri che ho sopra illustrato con riferimento alla disciplina di bilancio nella fase finale dell'Unione. Per evitare una sistematica pressione sulle risorse comunitarie da parte di un singolo paese nel novero degli indicatori va inclusa la bilancia dei pagamenti di parte corrente; il suo saldo misura la capacità di un paese di produrre le risorse necessarie alle proprie esigenze di consumo e di investimento.

Nessuno degli indicatori, espresso come soglia

critica prestabilita, può da solo avere valore discriminante. Indici siffatti vanno riguardati nel loro assieme e negli andamenti tendenziali, nella loro dinamica. Ad esempio, non solo in punto di logica economica, ma anche nel concreto apprezzamento dei mercati, la soglia significativa nella riduzione di disavanzi pubblici elevati è quella, superata la quale, si inverte la tendenza all'aumento del rapporto fra debito pubblico e reddito nazionale.

Infine, nell'accordo non potrà non trovare conferma il principio che le decisioni sui tempi e sulle forme dell'unificazione devono essere prese dall'insieme dei paesi membri: rimetterle a un gruppo ristretto di essi negherebbe la tradizione, l'ordinamento della Comunità. Il Consiglio dei Ministri finanziari di Apeldoorn è stato a questo riguardo molto chiaro; ha fugato ogni possibile dubbio circa la partizione della Comunità in categorie di paesi. Con l'unanime consenso dei Ministri finanziari e dei Governatori, esso ha stabilito che la procedura, ancora da definire nei particolari, dovrà essere comunitaria e dovrà rispettare tre principi: nessun paese ha diritto di veto; nessun paese può essere costretto a partecipare; nessun paese può essere escluso. Potrà accadere che, quando sarà concordemente stabilito di dar vita all'EMU, alcuni dei paesi membri della Comunità non siano nelle condizioni previste per parteciparvi subito; in questo caso opereranno deroghe per rinviare la loro partecipazione, restando immutate nel tempo le condizioni da soddisfare.

La posizione dell'Italia

L'Italia è stata elemento attivo del processo di creazione della Comunità, sin dal suo avvio. Lo ha fatto sotto la spinta dell'ideale europeo; la validità delle scelte compiute ha trovato ripetuta conferma nei benefici concreti e rilevanti tratti dal partecipare alla costruzione comune.

Nel campo monetario, interpretammo la decisione di aderire allo SME come impegno nella lotta all'inflazione, nel risanamento dell'economia duramente colpita dalla crisi, interna e internazionale, degli anni settanta. L'inflazione travalicava, nel 1980, il 20 per cento l'anno, con tendenza ad accelerare. Data l'elevatezza del differenziale con gli altri paesi europei, il valore esterno della lira non poteva essere mantenuto costante; l'inevitabile deprezzamento è stato gestito graduandolo nella misura e nel tempo in modo da contenere l'inflazione importata e da sollecitare gli operatori a ricercare la capacità competitiva non più in una lira cedevole, ma nel freno dei costi, nella ristrutturazione produttiva, nell'accrescimento della produttività.

Questa politica del cambio rigorosa, con finalità di intervento anche strutturale sull'economia, ha potuto attuarsi con il sostegno di una politica monetaria coerente, che ha contribuito a regolare l'andamento della domanda interna. Politica monetaria e governo del cambio hanno

positivamente interagito. L'inflazione è stata ridotta, nel 1987-88, al 5 per cento: è lo "zoccolo duro" radicato nelle inefficienze del settore terziario e in un sistema di relazioni sociali poco sollecito della stabilità monetaria. Il significativo progresso nell'abbattimento dell'inflazione si è unito a uno sviluppo pressoché ininterrotto del reddito, dell'occupazione, dei salari reali; a un ritorno delle imprese all'utile e a condizioni di equilibrio finanziario.

Governo della moneta e governo del cambio hanno interagito anche in un altro, non meno importante aspetto. Le tecniche utilizzate, l'uso crescente degli strumenti di mercato, rispetto a quelli amministrativi e d'imperio, la concezione a cui gli interventi si sono ispirati si sono raccordati con lo sviluppo, quantitativo e qualitativo, dei mercati valutari, monetari, finanziari: per le sue modalità d'attuazione, la politica monetaria e del cambio ha favorito l'affermazione dei mercati; la maggiore ampiezza ed efficienza dei mercati ha a propria volta accresciuto l'efficacia della politica monetaria e valutaria.

La liberalizzazione dei movimenti dei capitali con l'estero, completata nel maggio del 1990, e l'inserimento della lira nella banda stretta dello SME sono stati il suggello di una lunga, tenace azione; sono, insieme, la base per la partecipazione piena dell'Italia ai successivi sviluppi dell'Unione economica e monetaria.

Questi sommari richiami al cammino percorso confermano come il nostro paese non possa mancare alla

fase conclusiva dell'Unione economica e monetaria. Non può mancarvi sia nel suo interesse sia nell'interesse dell'intera Comunità. Credo che questa sia la convinzione anche dei nostri partners comunitari. Ma l'Unione monetaria è un passo troppo "fatale" per la sua irreversibilità, perché soprattutto i paesi che godono di maggiore stabilità non si assicurino dell'assenza nelle economie degli altri paesi di condizioni pregiudizievoli alla stabilità complessiva dell'Unione. La stessa opinione pubblica lo richiede. E' nell'interesse di tutti il vaglio rigoroso delle condizioni di convergenza economica dei singoli paesi.

A tal fine è stata predisposta in sede comunitaria una procedura per cui tutti i paesi, ma soprattutto quelli che non hanno ancora raggiunto risultati di convergenza economica sufficiente, stabiliscano, d'intesa con le istituzioni comunitarie, programmi pluriennali di aggiustamento; la loro realizzazione costituisce condizione per la partecipazione all'Unione. Questa procedura ha portata generale e numerosi paesi, fra i quali l'Italia, l'hanno già attivata; non c'è dubbio, tuttavia, che il caso dell'Italia, per le dimensioni stesse della nostra economia, si presenta al contempo difficile e importante. L'esame congiunto fra Governo italiano e Commissione della CEE è in corso.

Gli indirizzi di politica di bilancio e dei redditi che il Governo sta definendo, in connessione con la legge finanziaria che tra pochi giorni verrà sottoposta al Parlamento, devono dare contenuto agli obiettivi di

risanamento dei conti pubblici e di abbattimento dell'inflazione indicati dal piano triennale 1992-94 del maggio scorso. Nonostante il ritardo della ripresa ciclica internazionale e interna, gli obiettivi debbono essere raggiunti: l'esperienza fatta conferma che i costi a cui andremmo incontro domani, ritardando ancora l'azione, sarebbero maggiori di quelli di oggi.

Il disegno è quello di ridurre il disavanzo statale, in particolare di parte corrente; di piegare verso il basso, per tale via, il rapporto fra debito pubblico e prodotto; di condurre l'inflazione sui livelli minimi degli altri maggiori paesi della Comunità. Questi obiettivi sono alla portata dell'economia italiana. Li sostiene, li rende al tempo stesso ancor più pressanti, la stabilità della lira entro la banda stretta di fluttuazione delle valute europee. Non possono durare a lungo, non sono prive di conseguenze gravi per la solidità della nostra economia, specie in questo periodo di nuove difficoltà per l'attività produttiva, l'incoerenza fra il governo del cambio e della moneta e la politica economica, la contraddizione fra il partecipare a un mercato comune e il non applicarne appieno le regole di condotta conseguenti.

Nel novero degli strumenti, l'accento dovrà essere spostato, anche in ragione della delicata condizione ciclica dell'economia, dall'aumento della pressione tributaria al contenimento delle spese pubbliche correnti. La dinamica dei redditi nominali, nel settore pubblico e nel settore privato,

dovrà essere rigorosamente preordinata al rientro dell'inflazione. Il vantaggio di far coincidere inflazione programmata e inflazione effettiva è di tutti, come sarebbe di tutti l'insuccesso: il vantaggio consiste nel creare i presupposti di una crescita più sostenuta, duratura.

Tutte le volte che è stato posto di fronte a scelte difficili, il Paese ha scelto la strada che porta in Europa, non quella, apparentemente più facile, che ce ne allontana. Le responsabilità che oggi l'intero Paese deve assumere sono ancora maggiori: rinviare la soluzione dei nostri problemi significa mettere a repentaglio la costruzione europea, quanto meno lasciar nascere una Unione europea che, senza l'Italia fin dall'inizio, sarebbe diversa.