

Un bilancio per la zona euro, tra aspirazioni, annunci e realtà.

Antonia Carparelli ()*

1. L'Unione economica e monetaria: dal consenso di Maastricht alla "costruzione incompleta"

La crisi finanziaria globale del 2008, e ancor più la sua successiva evoluzione in crisi dell'eurozona, ha fatto vacillare due pilastri importanti su cui era fondata l'Unione economica e monetaria, ovvero la netta separazione tra politica monetaria e politica fiscale e la sostenibilità di un'integrazione monetaria basata su una politica monetaria comune a fronte di politiche fiscali nazionali.

L'idea di una netta separazione tra politica monetaria e politica fiscale rifletteva un consenso maturato a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, che assegnava alla politica monetaria il compito primario di assicurare il controllo dell'inflazione, e che a tal fine postulava la piena indipendenza delle banche centrali nel perseguimento della loro missione. Lo stesso consenso vedeva la politica fiscale discrezionale come uno strumento di scarsa efficacia ai fini di stabilizzazione della domanda e per di più suscettibile di innescare dinamiche di insostenibilità finanziaria ¹.

Proprio la separatezza tra politica monetaria e politica fiscale rendeva plausibile, per gli architetti dell'euro, una costruzione basata su una moneta unica in un contesto di politiche fiscali interamente nazionali, che tuttavia devono svolgersi nel rispetto delle regole definite dal "Patto di stabilità e crescita": un bilancio pubblico tendenzialmente in pareggio o in surplus, un deficit pubblico inferiore al 3% del Pil, un debito pubblico non superiore al 60% del Pil o su un chiaro sentiero di convergenza verso questo valore.

La crisi dell'eurozona, che nei momenti più drammatici giunge a mettere in forse l'irreversibilità e la stessa sopravvivenza della moneta unica, sollecita ripensamenti di ampia portata sull'architettura dell'Unione economica e monetaria. La crisi costringe a un radicale cambiamento del quadro di riferimento entro il quale avevano operato le autorità monetarie e fiscali. Per la politica monetaria, l'obiettivo di preservare il funzionamento e la stabilità del sistema finanziario s'impone come prioritario, in un contesto d'inflazione ben al di sotto dell'obiettivo dichiarato della Banca centrale europea ("vicino e non superiore al

(*) Consigliere economico alla Rappresentanza in Italia della Commissione Europea. Le opinioni espresse in questo contributo sono interamente da attribuirsi all'autrice e non all'istituzione di appartenenza.

¹ Per una rassegna documentata sull'argomento si veda il contributo al progetto *Firstrun* di C. Alcidi e G. Thirion, *The interaction between fiscal and monetary policy – before and after the financial crisis*, 2016, http://www.firstrun.eu/files/2016/07/D4.2_Policy_mix_final_ed.pdf, e la bibliografia ivi contenuta.

2%"). Sui bilanci pubblici, e sul volume del debito, pesano soprattutto gli interventi di salvataggio delle banche, ma anche l'attivazione degli "stabilizzatori automatici" e le spinte a contrastare la recessione con interventi discrezionali. Ben presto, i paesi ad alto debito vedono ridursi, e in alcuni casi annullarsi, i loro margini di manovra, per effetto dell'azione dei mercati prima ancora che dalle regole europee. La crisi del debito sovrano, che spinge l'Europa in una seconda fase recessiva, mette in luce una molteplicità di problemi che sollecitano risposte innovative sul piano politico e istituzionale: dall'assenza di un prestatore di ultima istanza, alla segmentazione del sistema finanziario, alle insufficienze del coordinamento delle politiche economiche, alla mancanza di una convergenza reale, alla debolezza di un modello che affida ai soli bilanci nazionali la funzione di stabilizzazione anticiclica.

L'idea che la moneta unica sia una "costruzione incompleta", e a rischio di instabilità proprio a causa di questa sua incompletezza, diventa ben presto il nuovo consenso, anche se le opinioni divergono su come portare a termine la costruzione.

Il Rapporto che il Presidente Van Rompuy presenta nel giugno del 2012 al Consiglio europeo, illustra le aree nelle quali occorre avanzare per costruire un'"autentica Unione economica e monetaria", e una di queste aree – peraltro strettamente interconnesse – riguarda la formazione di "un quadro di bilancio integrato" che preveda, nel medio termine, lo "sviluppo di un organismo di bilancio a livello della zona euro, quale un ufficio del Tesoro"².

2. Una capacità fiscale per l'eurozona: funzioni, forma e finanziamento

Da allora molto si è discusso e si è scritto a proposito di un ipotetico bilancio della zona euro o di una "capacità fiscale" dell'eurozona. Il concetto è stato riproposto in maniera più articolata nel rapporto dei Cinque Presidenti del 2015³, che ha auspicato la creazione di una "funzione di stabilizzazione" per la zona euro quale passo ineludibile per l'avanzamento verso l'obiettivo di lungo periodo di una "Unione fiscale". Il rapporto dei Cinque Presidenti sottolinea che "mentre le unioni monetarie differiscono sul piano della messa in comune di strumenti di bilancio, tutte le unioni monetarie mature si sono dotate di una funzione comune di stabilizzazione macroeconomica per far fronte a shock che non possono essere gestiti soltanto a livello nazionale"⁴.

²*Verso un'autentica Unione economica e monetaria*, Relazione del presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy, 26 giugno 2012, <https://www.consilium.europa.eu/media/21560/131298.pdf>, v. in particolare pp. 5-6.

³*Completare l'Unione economica e monetaria*, Relazione di: Jean-Claude Juncker in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz, 2015. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_it.pdf

⁴*Completare l'Unione economica e monetaria*, cit., p.17.

Oltre, naturalmente, alla Commissione europea e al Parlamento europeo, molte voci dal mondo accademico, politico e delle istituzioni internazionali, si sono spese a favore della creazione di una “capacità fiscale” per la zona euro, e soprattutto di uno strumento di stabilizzazione macroeconomica in grado di affiancare la politica monetaria in caso di forti shock simmetrici e di integrare l’azione nazionale in caso di shock asimmetrici⁵. Inoltre, nella fase più recente, la percezione che si sia dato fondo o quasi alle “munizioni” della politica monetaria ha dato un ulteriore senso di urgenza all’argomento⁶.

Tuttavia, nonostante il crescente consenso sull’opportunità di dotare l’Unione economica e monetaria di una capacità fiscale comune, le opinioni continuano a divergere quando si tratta di definire le funzioni, la forma giuridica e le fonti di finanziamento di un tale strumento.

Sul piano delle funzioni, accanto alla stabilizzazione macroeconomica (in caso di shock simmetrici e asimmetrici), fin dall’inizio si è fatta strada l’idea che occorresse uno strumento in grado di promuovere la convergenza (o contrastare la divergenza) delle economie dei paesi che condividono la moneta unica. L’enfasi posta alternativamente sulla convergenza o sulla stabilizzazione riflette non soltanto diverse visioni del funzionamento dell’economia, ma anche del futuro dell’Unione europea. In entrambi i casi, sono state formulate numerose proposte, che vanno da meccanismi di assicurazione o riassicurazione contro la disoccupazione, a un fondo comune per il finanziamento degli investimenti o di beni pubblici europei, a strumenti specificamente disegnati per finanziare le riforme strutturali e promuovere la convergenza economica.

Sul piano della forma istituzionale, il principale quesito sul quale per molto tempo ci si è interrogati e si è discusso è se la capacità fiscale per la zona euro dovesse essere in qualche modo integrata nel bilancio dell’Unione europea, e dunque funzionare nel quadro regolamentare del bilancio dell’Unione, oppure dovesse essere frutto di un accordo tra i paesi della zona euro e governato - al pari del Meccanismo europeo di stabilità - secondo una logica intergovernativa. Si tratta, evidentemente, di un aspetto non soltanto di grande complessità giuridica, ma anche di vitale importanza sotto il profilo della legittimità democratica, perché investe direttamente il ruolo e il peso relativo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali nelle procedure di bilancio⁷.

La questione della dotazione di risorse finanziarie è probabilmente la più spinosa, che si tratti della sua dimensione, delle modalità di reperimento, o dei meccanismi di erogazione, aspetti che sono del resto fra loro collegati. Per quanto riguarda la dimensione, l’opinione

⁵Cfr. M. Buti e N. Carnot, *The case for a central fiscal capacity in EMU*, VOX, CEPR Policy Portal, 7 Dicembre 2018, e i riferimenti riportati, <https://voxeu.org/article/case-central-fiscal-capacity-emu>.

⁶ Si veda, tra gli altri, M. Bordinon e A. Baglioni *The Future of Fiscal Policy in the Euro Area*, DICE Report 2018, <https://www.ifo.de/DocDL/dice-report-2018-2-bordinon-baglioni.pdf>

⁷Su questi aspetti si veda ad esempio R. Crowe, *Is a separate Eurozone budget a good idea?* Ademu Working Paper Series, Maggio 2018, <http://ademu-project.eu/wp-content/uploads/2018/06/120-Is-a-separate-eurozone-budget-a-good-idea.pdf>

che prevale nella letteratura è che un fondo capace di contrastare l'impatto di una grande recessione dovrebbe poter mobilitare risorse dell'ordine di grandezza dell'1% del Pil della zona euro oppure prevedere la possibilità di indebitamento in circostanze eccezionali⁸. Queste risorse potrebbero derivare da contributi degli Stati nazionali o dalla devoluzione di una parte degli introiti fiscali degli Stati membri al livello europeo, possibilmente da usare a garanzia dell'eventuale emissione di titoli europei. Quanto alle modalità di erogazione, le soluzioni prospettate variano da meccanismi relativamente automatici attivati da indicatori economici, a decisioni discrezionali basate su valutazioni tecniche o a una qualche combinazione di regole, condizionalità e discrezionalità.

3. La proposta della Commissione Juncker per una funzione europea di stabilizzazione

La Commissione europea è da tempo schierata a favore di un rafforzamento degli strumenti di bilancio dedicati alla zona euro. La presa di posizione recente più forte è quella che viene dal Presidente Juncker nel suo discorso sullo Stato dell'Unione del settembre 2017, che annuncia la formulazione di una serie di proposte in tal senso, compresa quella per una funzione di stabilizzazione macroeconomica. La Commissione è ovviamente consapevole delle grandi divergenze di approccio e di posizioni, e si sforza di formulare proposte realistiche, suscettibili di aggirare le numerose *red-lines* emerse nel corso delle discussioni in seno al Consiglio e negli incontri bilaterali con gli Stati membri. A guidare le proposte che verranno esplicitate nella proposta per il quadro finanziario pluriennale 2021-2027 vi sono alcune scelte politiche importanti, e tutt'altro che ovvie.

Una prima scelta è quella di delineare un bilancio dedicato alla zona dell'euro all'interno del bilancio dell'Unione, anziché dar vita a un altro strumento intergovernativo. È una scelta che la Commissione ritiene giustificata e plausibile nel quadro creato dalla Brexit, che ridimensiona sostanzialmente l'esigenza di una distinzione tra paesi "in" e "out", perché ormai tutti i paesi (con l'eccezione della Danimarca) sono - almeno formalmente - paesi "in" o "pre-in", ovvero paesi che hanno aderito o si sono impegnati ad aderire alla moneta unica. Il bilancio della zona euro deve servire non soltanto a rafforzare la coesione e la resilienza interna della zona euro ma anche a facilitare l'accesso dei paesi dell'Unione che ancora non ne fanno parte.

Una seconda scelta è quella di conciliare posizioni diverse, assecondando sia il punto di vista di chi considera che le politiche pubbliche debbano in primo luogo promuovere la convergenza economica tra paesi attraverso le riforme strutturali, sia le preoccupazioni di

⁸ Cfr. M.Bordignon e A.Bagliioni, cit., p. 35. Uno studio del 2018 del Fondo Monetario Internazionale suggerisce che contributi annuali dell'ordine dello 0,35% del PIL nei periodi di congiuntura favorevole sarebbero sufficienti ad assicurare una capacità di stabilizzazione, che tuttavia andrebbe integrata con la possibilità di indebitamento in caso di shock particolarmente severi. Cfr. N. Arnold, B. Barkbu, E. Ture, H- Wang, J.Yao, *A Central Fiscal Stabilization Capacity for the Euro Area*, IMF Staff Discussion Note, March 2018 <file:///C:/Users/Asus/Downloads/SDN1803.pdf>

coloro che lamentano la vulnerabilità della zona euro agli shock macroeconomici, simmetrici o asimmetrici.

La terza scelta è quella di istituire sinergie tra vecchi e nuovi strumenti d'intervento compresi nel bilancio dell'Unione e il Meccanismo Europeo di Stabilità – lo strumento intergovernativo per la gestione delle crisi istituito nel 2012 – anche nella prospettiva di una riconduzione degli strumenti europei di governo della zona euro nella cornice istituzionale comunitaria.

La proposta per il quadro finanziario pluriennale approvata nel maggio del 2018 contempla dunque un “Programma di sostegno alle riforme” e una “Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti”⁹. Il programma di sostegno alle riforme si articola a sua volta in: (i) uno strumento per l'attuazione delle riforme (dotazione proposta di 25 miliardi di EUR, di cui 17 riservati ai paesi dell'eurozona), che potrà erogare incentivi finanziari a tutti gli Stati membri che si impegnano a realizzare le riforme individuate nell'ambito del Semestre europeo, e (ii) uno strumento di convergenza inteso a sostenere gli sforzi degli Stati membri non appartenenti alla zona euro che intendono adottare la moneta unica. Quanto alla funzione europea di stabilizzazione degli investimenti, l'idea centrale è quella di usare il bilancio dell'Unione per garantire prestiti "back-to-back" (fino a 30 miliardi di EUR) e contributi in conto interessi ai paesi della zona euro colpiti da shock avversi, al fine di assicurare la tenuta del livello di investimenti. Lo strumento è aperto, su base volontaria, alla partecipazione dei paesi aderenti agli Accordi di cambio europei. In considerazione dell'entità piuttosto modesta della dotazione inizialmente prevista per questa funzione, la Commissione prospetta la possibilità che essa venga integrata con meccanismi intergovernativi, da creare eventualmente nell'ambito del Meccanismo Europeo di Stabilità.

La proposta di regolamento che la Commissione adotta a fine maggio 2018 sviluppa nei dettagli la proposta per la “Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti”¹⁰. Anche se con ambizioni limitate sotto il profilo della quantità di risorse da mobilitare, è una proposta importante per almeno tre ragioni. In primo luogo, perché introduce per la prima volta uno strumento di regolazione anticiclica nella politica economica europea, un embrione di quella “capacità fiscale” da molti invocata. In secondo luogo, perché prevede che a finanziare il contributo in conto interessi sia una sorta di “risorsa propria” dell'eurozona, ovvero un “Fondo di sostegno alla stabilizzazione”, da istituire con accordo intergovernativo, finanziato con contributi nazionali proporzionali alla quota del reddito monetario che afferisce alle banche centrali dei paesi dell'euro (il signoraggio). Infine,

⁹ Commissione Europea, *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, COM(2018) 321 final, pp.11-12.

¹⁰ La proposta di regolamento che la Commissione europea adotta il 31 maggio 2018 ha come base legale l'articolo 175 del TFUE, che consente di adottare, con procedura legislativa ordinaria, iniziative intese a far fronte a particolari esigenze che non rientrano nel campo d'azione dei Fondi strutturali. Commissione Europea, *Proposta di Regolamento relativo all'istituzione di una Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti*, COM (2018) 387 final.

perché apre la strada a sviluppi futuri suscettibili di potenziare sostanzialmente la “capacità fiscale “dell’eurozona”, con l’intervento del Meccanismo Europeo di Stabilità, e/o con l’istituzione di meccanismi aggiuntivi di assicurazione su base volontaria.

Tuttavia, com’è noto, e malgrado la posizione favorevole del Parlamento¹¹ la proposta della Commissione riceve fredda accoglienza da parte del Consiglio e dell’Eurogruppo, dove le discussioni si arenano a causa di inconciliabili divergenze di vedute.

4. Dalla dichiarazione di Meseberg allo Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività (BICC)

A poco più di un mese di distanza dall’adozione della proposta della Commissione per il quadro finanziario 2021-2027 si tiene il vertice franco-tedesco dal quale si attendono segnali forti sul rilancio dell’integrazione europea e sulla riforma dell’eurozona. La dichiarazione di Meseberg, adottata il 19 giugno 2018 nel corso dell’incontro tra il Presidente Macron e la Cancelliera Merkel, contiene una lunga sezione sull’Unione economica e monetaria, assai più estesa e dettagliata delle altre sezioni dedicate alla politica estera, alla migrazione, alla ricerca e al clima o alla riforma delle istituzioni¹². Nonostante l’affermazione iniziale, che ribadisce l’intento di rafforzare e approfondire la zona euro, e renderla una genuina unione economica, molte delle misure prospettate ripercorrono in larga misura questioni già a lungo discusse dall’eurogruppo e dal Consiglio – sul ruolo e l’evoluzione del Meccanismo europeo di Stabilità, sull’Unione Bancaria, sull’Unione del Mercato dei Capitali - senza sostanziali scostamenti dal perimetro di quelle discussioni. Più coraggioso il linguaggio sul bilancio dell’Eurozona, che, a partire dal 2021, dovrebbe “promuovere la competitività, la convergenza e la stabilizzazione nell’eurozona”. Tale bilancio, da definirsi su base pluriennale, dovrebbe basarsi su contributi nazionali, allocazione di entrate fiscali al livello europeo e risorse europee. Dovrebbe servire a finanziare investimenti in innovazione e capitale umano, in sostituzione degli investimenti nazionali. Inoltre, figura l’impegno ad esaminare la questione di un “Fondo Europeo di Stabilizzazione contro la Disoccupazione”, senza trasferimenti. Le decisioni strategiche sul budget dell’Eurozona sarebbero prese dall’Eurogruppo, mentre l’esecuzione spetterebbe alla Commissione. Le reazioni alla dichiarazione sono per lo più improntate a cautela, quando non apertamente critiche¹³.

¹¹ Sulla posizione del parlamento europeo e l’accoglienza della proposta presso le altre istituzioni cfr. European Parliament, EU legislation in progress, MFF 2021-27, *European Investment stabilisation function* [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/630361/EPRS_BRI\(2019\)630361_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/630361/EPRS_BRI(2019)630361_EN.pdf)

¹² Il testo della dichiarazione è reperibile, tra gli altri, sul sito ufficiale del governo tedesco <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/meta/startseite/meseberg-declaration-1140806>.

¹³ Per una rassegna delle prime reazioni alla dichiarazione di Meseberg si veda S. Merler, *The Meseberg declaration and the euro-zone reform*, Brueghel Blogpost, 25 giugno 2018, <https://bruegel.org/2018/06/the-meseberg-declaration-and-euro-zone-reform/>. Per un’analisi più approfondita, v. E. Keller, *From Meseberg to Nowhere*, Notes de l’Ifri n. 29, Novembre 2018, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/vfa_29_e_keller_eurozone_2018_en.pdf

Mentre la cooperazione franco-tedesca prosegue, con l'obiettivo di rendere operativa la dichiarazione di Meseberg, nel dicembre del 2018 l'Euro summit dà mandato all'Eurogruppo di lavorare alla definizione e alle modalità di implementazione di uno strumento di bilancio per la convergenza e la competitività per i paesi della zona euro e per i paesi che aderiscono al meccanismo europeo di cambio (BICC, *Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness*) L'obiettivo della stabilizzazione è quindi venuto meno, anche se vi è una richiesta di proseguire la riflessione su questo aspetto a livello tecnico.

Sei mesi dopo, a giugno del 2019, l'Eurogruppo trova un accordo su alcune caratteristiche della governance e delle modalità di finanziamento del nuovo strumento. L'accordo di giugno prevede che il BICC, rivolto a tutti i paesi della zona euro e – su base volontaria – ai paesi aderenti agli Accordi europei di cambio (AEC II), serva a sostenere sia le riforme strutturali sia gli investimenti. Il sostegno finanziario verrebbe elargito in base a una stima dei costi effettivi delle riforme e dei progetti di investimento presentati dagli Stati membri, e sarebbe erogato in *tranches* previa valutazione dei progressi compiuti. L'accordo prevede che lo strumento sia parte del bilancio dell'Unione e che la sua entità sia definita in sede di negoziato del quadro finanziario. È anche previsto che l'esecuzione dello strumento sia strettamente legata al Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche e in particolare alle raccomandazioni rivolte alla zona euro. Proprio le raccomandazioni alla zona euro dovrebbero indicare le priorità per le riforme strutturali e per i progetti di investimenti, coerenti con gli indirizzi strategici definiti dall'Euro Summit e dall'Eurogruppo. Gli Stati membri sarebbero tenuti a dar conto dell'attuazione di riforme e investimenti nel contesto del Semestre europeo¹⁴.

La Commissione europea, che svolge un ruolo importante nei lavori dell'eurogruppo, prende atto dei progressi compiuti e si sforza di tradurli prontamente in proposte di atti giuridici da includere nel grande negoziato in corso per il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-27. Il 24 luglio la Commissione presenta dunque una proposta di regolamento sulla governance del BICC¹⁵. La proposta prevede che il BICC, da istituirsi in base all'articolo 136 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, sia parte del Programma di sostegno alle riforme¹⁶. La sua governance sarà condivisa tra la Commissione, l'Eurosummit e l'Eurogruppo, in linea con le intese già emerse in precedenza.

Occorreranno tuttavia ancora numerose e defatiganti sessioni di lavoro dell'Eurogruppo prima che si possa giungere a un compromesso quasi definitivo sul BICC. Il 10 ottobre 2019 il

¹⁴ Consiglio europeo, Eurogruppo, *Term Sheet on the Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness*, 14 giugno 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/14/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness/>.

¹⁵ Commissione Europea, *Proposta di regolamento per un quadro di governance dello strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro*, COM(2019) 354 final.

¹⁶ Più precisamente, la base legale indicata dalla Commissione è l'art. 136(1)(b) TFUE in combinazione con l'art.121 (6) che consente il voto a maggioranza qualificata, al quale in questo caso parteciperebbero i soli rappresentanti dei paesi della zona euro.

presidente dell'Eurogruppo potrà annunciare, con grande enfasi, l'edificazione "di un nuovo pilastro delle fondamenta che sostengono l'euro"¹⁷.

Il comunicato dell'eurogruppo elenca in modo sintetico i nuovi elementi sui cui è stato raggiunto un accordo, che riguardano la governance, le modalità di finanziamento e i criteri di allocazione¹⁸. Per quanto riguarda la governance, l'accordo conferma, in linea generale, le intese precedenti e il quadro regolamentare prospettato nella comunicazione della Commissione, inclusa la base giuridica (art. 136 TFUE). Sul finanziamento, mentre si riafferma che la dotazione dello strumento sarà decisa nel quadro dei negoziati sul bilancio dell'Unione 2021-2027, resta aperta la possibilità di potenziare lo strumento in virtù di uno specifico accordo intergovernativo¹⁹. Quanto ai criteri di allocazione, l'intesa stabilisce che almeno l'80% delle risorse in dotazione allo strumento sia allocato in proporzione diretta alla popolazione dei paesi e in proporzione inversa al PIL pro-capite. Il restante 20% potrà essere usato in maniera più discrezionale e flessibile, per far fronte a fabbisogni di investimento o di riforme di particolare rilevanza in singoli paesi. Peraltro, l'accordo pone un vincolo importante a eventuali redistribuzioni, poiché stabilisce che ogni Stato membro avrà diritto a ricevere almeno il 70% dell'ammontare del suo contributo. È previsto inoltre un cofinanziamento nazionale del 25%, che tuttavia potrebbe essere dimezzato in presenza di situazioni economiche particolarmente critiche.

5. Conclusioni

Il punto d'arrivo delle innumerevoli proposte e degli annunci che si sono succeduti a partire dal 2012 sull'esigenza di dotare la zona euro di un proprio strumento fiscale da mobilitare in caso di shock asimmetrici e/o simmetrici è uno strumento sulla cui entità vi sono al momento aspettative modeste e che somiglia per molti versi ai vari strumenti già in essere a livello europeo sia per gli obiettivi sia per le modalità di gestione, ma con una dimensione redistributiva di gran lunga inferiore a quella, ad esempio, dei fondi strutturali. Un meccanismo la cui attivazione richiede il coinvolgimento, l'accordo e l'azione di vari attori istituzionali, e dunque assai lontano dagli automatismi che sono in genere il punto di forza degli stabilizzatori macroeconomici. In altre parole, uno strumento dal quale è difficile attendersi una capacità di stabilizzazione ciclica – obiettivo che del resto non è neppure menzionato nella sua denominazione. Per alcuni, uno strumento potenzialmente ridondante destinato a moltiplicare procedure burocratiche complessità istituzionale. Per altri, l'avvio sia pure embrionale di un bilancio dell'eurozona, con un importante valore simbolico e

¹⁷ Consiglio Europeo, Eurogruppo, *Remarks by Mário Centeno following the Eurogroup meeting of 9 October 2019*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/10/10/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup-meeting-of-13-september-2019/>

¹⁸ Consiglio Europeo, Eurogruppo, *Term sheet on the budgetary instrument for convergence and competitiveness (BICC)*, 10 Ottobre 2019, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/10/10/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness-bicc/>

¹⁹ A tal fine, l'accordo prevede che il regolamento istitutivo del BICC contenga un'apposita clausola basata sull'articolo 175 del TFUE, che consente iniziative specifiche al di fuori dei Fondi a finalità strutturali per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione.

suscettibile di ulteriori e più promettenti evoluzioni. Il giudizio ultimo non può che restare in sospeso, in attesa delle intese finali sul BICC e soprattutto della sua successiva implementazione.

Tuttavia l'integrazione europea non sempre segue percorsi lineari, e avanzamenti ai quali viene sbarrato l'accesso dalla porta principale rientrano talvolta da una o più finestre che si aprono sotto la pressione degli eventi. L'idea di una funzione europea di stabilizzazione ha continuato ad animare il dibattito politico nel Parlamento europeo e negli Stati membri, e acquista sempre maggiore attualità con l'addensarsi di nubi preoccupanti sulla congiuntura internazionale e sull'economia europea. Così, nel discorso del 16 luglio al Parlamento europeo, la Presidente designata Ursula von der Leyen, nell'illustrare gli orientamenti politici della sua Commissione, si è espressa in favore di un regime europeo di riassicurazione delle indennità disoccupazione: "...voglio una migliore protezione per coloro che perdono il lavoro quando la nostra economia subisce un tracollo. Un regime europeo di riassicurazione delle indennità di disoccupazione sosterrà le nostre economie e i nostri cittadini in caso di shock esterni. Esistono già - certo - indennità di disoccupazione nazionali, ma abbiamo bisogno di un regime di riassicurazione qualora l'Europa subisse le ripercussioni di pesanti shock esterni"²⁰. Anche, in questo caso, occorrerà attendere che dagli annunci programmatici si passi all'attuazione, e certamente non si tratterà di un percorso facile. Ma vale la pena di notare che il sussidio alla disoccupazione è stato storicamente uno dei primi "stabilizzatori automatici" introdotti negli stati nazionali, e che una sua, pur graduale, condivisione a livello europeo avrebbe un significato che andrebbe ben oltre l'impatto macroeconomico immediato.

²⁰ Ursula von der Leyen, *Discorso di apertura della seduta plenaria del Parlamento europeo*, 16 luglio 2019, https://ec.europa.eu/italy/news/ursula-von-der-leyen-discorso-di-apertura-della-seduta-plenaria-del-parlamento-europeo_it