

PER COMPLETARE L'UEM E GARANTIRE LA PROSPERITA' **PARTIAMO DAL BILANCIO DELL'EUROZONA**

1

Pier Virgilio Dastoli, Presidente
Paolo Ponzano, Segretario Generale

Il completamento dell'UEM è senz'altro condizione preliminare e necessaria per stabilizzare il ciclo ma anche per promuovere la crescita ecosostenibile e per garantire la prosperità. A livello sovranazionale serve un vero e proprio governo economico che possa coordinare tutti gli strumenti (monetari e fiscali) della politica economica e finanziaria. Il raggiungimento degli obiettivi fissati dai trattati e la riforma dell'UE richiederanno inevitabilmente di scegliere la via del rafforzamento della dimensione politica, economica, sociale e in definitiva democratica di un'area monetaria unificata all'interno della quale l'Euro diventi la moneta di tutti gli Stati membri.

Non sono state pienamente utilizzate le possibilità offerte dalle politiche di coesione sociale e territoriale per la responsabilità dell'UE ma anche degli Stati, politiche che hanno prodotto certo sviluppo ma senza ridurre le asimmetrie e disuguaglianze fra Stati, fra regioni e fra classi sociali.

Fra le politiche incompiute, vanno ricordati i cantieri aperti riguardanti: il mercato unico digitale, l'unione bancaria, il mercato unico dei capitali, l'unione dell'energia e un vero e proprio mercato dei servizi rispettando l'unità nella diversità, una fiscalità europea.

É evidente che in alcuni casi (mercato unico digitale, mercato unico dei capitali, mercato dei servizi) si potrà agire a trattati costanti, ma in altri casi le regole decisionali (fiscalità europea) o l'inadeguata ripartizione delle competenze (unione dell'energia) richiederanno per la loro piena realizzazione una riforma del sistema dell'Unione.

Il sistema della *governance* complessiva dell'unione monetaria, concepito per gestire in primo luogo *shock* contenuti sul piano quantitativo, ha mostrato tutti i suoi limiti a fronte di crisi di ampie dimensioni.

Il modo asimmetrico con cui gli Stati dell'Eurozona hanno reagito alla crisi economica degli ultimi dieci anni; l'applicazione di regole pensate per favorire gli aggiustamenti delle singole economie rispetto a *shock* esterni senza alcuna considerazione delle conseguenze sociali; i vincoli di finanza

pubblica che hanno riguardato in modo indiscriminato sia le spese correnti che quelle in conto capitale; le modalità e il contenuto della riforma apportata dall'UE alla sua *governance* economica a fronte delle crisi finanziarie valorizzando in via principale la funzione di stabilizzazione finanziaria; l'assenza di compensazioni sociali di dimensione adeguata, in grado di ridurre drasticamente l'impatto di queste ultime sull'economia reale e soprattutto sulle fasce più deboli della società, sono tutti esempi di quanta strada vada ancora fatta per una vera integrazione politica, economica e sociale in grado di portare i benefici promessi dall'unione monetaria.

Questi problemi, insieme alla separazione anacronistica (ma probabilmente strumentale a ridurre la spesa sociale) tra la politica monetaria (di competenza esclusiva dell'Unione Europea), la politica economica intergovernativa e le politiche sociali in buona parte di competenza degli Stati, hanno determinato la mancata realizzazione degli obiettivi di uno spazio unico europeo senza frontiere e “socialmente giusto”.

Simbolicamente, le quattro libertà di circolazione (merci, servizi, capitali, persone) all'interno di uno spazio unico senza frontiere sono rimaste frammentate e, nell'applicazione del Trattato, la libera circolazione delle merci ha avuto la precedenza rispetto a quella delle persone.

Così, l'assenza di adeguati sistemi di compensazione sul fronte sociale e i rigidi vincoli introdotti prima dal patto di stabilità e crescita del 1997, poi da quello riformato del 2011 e infine dal *Fiscal Compact* hanno contribuito a far evaporare il consenso dei cittadini per il progetto europeo, soprattutto nei paesi che hanno risentito maggiormente della crisi.

Alla luce di queste considerazioni, la solidità dell'UE è a forte rischio senza interventi, al tempo stesso, efficaci, quantitativamente rilevanti e facilmente riconoscibili dalle cittadine e dai cittadini. Inoltre, la sfiducia reciproca tra “paesi virtuosi” e “paesi squilibrati” (definiti tali in base ad un giudizio basato esclusivamente su variabili finanziarie) ha reso estremamente difficile trovare un accordo politico per prendere decisioni che innovino profondamente la prassi e le politiche degli ultimi anni.

Ancor di più, le decisioni del Consiglio e le proposte avanzate dalla Commissione europea – come il Libro Bianco e i documenti successivi sui temi della globalizzazione, sulla dimensione sociale e sugli obiettivi per lo sviluppo sostenibile - non mettono in discussione l'attuale *governance* economica con rischi per le fondamenta del modello sociale europeo che, insieme all'alto tasso di disoccupazione, è alla base della crisi e della sfiducia nel processo di integrazione.

Una serie di decisioni deve essere adottata quanto prima, per rilanciare un processo di sviluppo che renda evidenti le ragioni dello stare insieme, superi le diffidenze verso le istituzioni europee, migliori le condizioni di vita delle persone a rischio di povertà e di esclusione sociale, con particolare riguardo ai senza-lavoro, ai minori e ai giovani e al divario generazionale.

Per consentire davvero all'UE di raggiungere il fondamentale traguardo dello *sviluppo sostenibile* è necessario riflettere su una radicale revisione degli strumenti della *governance* economica europea alla luce di un'analisi rigorosa e complessiva dei costi in termini sociali che esso ha comportato e delle necessarie conseguenze in termini di regole e politiche europee.

Occorre avviare in tempi rapidi una riflessione su una *fiscal capacity* dell'Eurozona per la promozione di beni pubblici e politiche economico/sociali europee, alimentate dall'iniziale trasferimento a un bilancio *ad hoc* di una percentuale limitata del Pil di ciascun paese dell'area dell'Euro. Mentre il Fondo Monetario Europeo che noi auspichiamo nasca dalla trasformazione del Meccanismo Europeo di Stabilità deve garantire, secondo la tripartizione classica di Musgrave, le funzioni di stabilizzazione nell'UEM, quelle allocative e di redistribuzione per sviluppare l'economia reale dell'UEM e far fronte alle diseguaglianze fra i paesi membri nel quadro di una politica di coesione territoriale, economica e sociale, devono essere garantite da un bilancio di un'Eurozona politicamente e economicamente integrata.

L'ipotesi di creare un bilancio autonomo (e aggiuntivo) per i paesi dell'Eurozona destinato a stabilizzare quest'ultima contrastando eventuali shock economici asimmetrici in alcuni paesi e permettendo ai paesi membri dell'Eurozona di finanziare le riforme nazionali e gli investimenti produttivi è discussa da molti anni in seno all'Unione europea. In particolare, la Commissione europea aveva operato fin dal Novembre 2012 una distinzione della nozione di “fiscal capacity” tra : a) uno strumento finanziario di convergenza e di competitività per i (soli) paesi della zona Euro che potrebbe essere introdotto come linea specifica in seno al bilancio generale dell'Unione europea sulla base dell'art. 136 TFUE oppure dell'art. 352 TFUE con una cooperazione rafforzata; b) uno strumento di stabilizzazione macroeconomica volta a contrastare gli shock economici specifici ad ogni paese, consentendo un parziale assorbimento degli stessi a livello centrale. All'epoca, la Commissione aveva ritenuto che in questa seconda accezione la realizzazione di tale capacità fiscale avrebbe richiesto una modifica dei Trattati al fine di creare un'esplicita base giuridica che autorizzasse la Commissione ad istituire un nuovo potere fiscale a livello europeo. Nell'ambito delle trattative per il

nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027, la Commissione ha tuttavia proposto la creazione di una nuova funzione di stabilizzazione per l'Eurozona, dotata di 30 miliardi di Euro in sette anni, da distribuire sotto forma di prestiti ai paesi colpiti da forti shock economici come sostegno agli investimenti pubblici. (COM(2018)321 finale).

4

Il dibattito sulla creazione di un bilancio per la zona Euro si è spesso collegato al dibattito parallelo sull'insufficienza di un bilancio europeo pari all'1% del Pil per finanziare i beni pubblici identificati come necessari per lo sviluppo e il rafforzamento dell'Unione economica e monetaria. A tal fine il rapporto del gruppo Monti sulle risorse proprie dell'Unione aveva già identificato una serie di nuove risorse di cui l'Unione europea avrebbe dovuto dotarsi per finanziare i nuovi beni pubblici europei. Degli studi sono stati pubblicati per sostenere la necessità di un bilancio aggiuntivo europeo dotato di circa l'1% del PIL europeo per finanziare tali beni pubblici. Tali studi hanno anche identificato le nuove risorse proprie da attribuire all'Unione europea (tassa sulle transazioni finanziarie, carbon tax, imposta sul consumo di tabacco e sui giochi d'azzardo). Il problema giuridico-istituzionale è quello di sapere attraverso quale base giuridica esistente sarebbe possibile creare una nuova capacità fiscale in seno all'Unione europea (se si esclude per il momento la modifica dei Trattati esistenti).

Il Parlamento europeo ha ritenuto, nei suoi rapporti sul rafforzamento dell'Unione economica e monetaria, che una capacità fiscale dell'Eurozona dovrebbe essere integrata nel bilancio dell'UE ma al di fuori dei tetti del quadro finanziario pluriennale (decisi dal Consiglio europeo all'unanimità). L'accordo intervenuto il 13 Giugno scorso nell'Eurogruppo prevede la creazione di una linea di bilancio specifica, in seno al bilancio generale UE, per facilitare la convergenza economica e la competitività (ma non la stabilizzazione) dell'Eurozona. Questa linea di bilancio, di cui spetterà al Consiglio europeo decidere all'unanimità l'ammontare, sarebbe alimentata da contributi nazionali e redistribuita secondo criteri sostanzialmente di “giusto ritorno” e non costituirebbe pertanto una “capacità fiscale autonoma” della zona Euro. L'ammontare di tale “bilancio” dovrebbe situarsi intorno ai 22 miliardi di Euro per sette anni, il che limiterebbe enormemente le sue capacità di incidere sugli investimenti dei singoli Stati membri.

Il sistema di imposte europee – con una pressione fiscale globale sui cittadini e sulle imprese che deve essere globalmente invariata ma più equamente distribuita secondo il principio della progressività - deve avere un'elevata valenza sociale in parallelo all'armonizzazione delle politiche di prelievo e

delle imposte nazionali e a quote di imposte di competenza europea, con gestione coordinata della pressione fiscale complessiva in senso anticiclico.

Si possono citare gli esempi della tassazione sul margine lordo dei giochi; la *carbon tax*; la sovrainposta europea sui tabacchi e sui profitti di compravendita di breve periodo-trading realizzati da imprese e società commerciali; l'imposta alla fonte su incrementi di valore patrimoniale di e/o *capital gains* realizzati mediante compravendita di beni reali, mobili registrati e strumenti finanziari da società commerciali residenti in paradisi fiscali.

In questo quadro l'UE deve intraprendere forti iniziative contro il riciclaggio di denaro, l'evasione, l'elusione in particolare nei confronti delle società multinazionali e il "turismo tributario" superando la concorrenza fiscale al ribasso attraverso una reale armonizzazione fiscale europea.

Solo una linea di bilancio dell'Eurozona – all'interno del bilancio dell'Unione a 27-28 e una capacità fiscale propria gestiti da un ministro delle finanze europeo all'interno della Commissione europea e sotto il controllo del Parlamento europeo possono generare risorse comuni per produrre beni e servizi pubblici europei necessari ad assicurare una prosperità condivisa.

Nella nostra visione, il bilancio dell'Eurozona deve essere visto come un'evoluzione della *governance* dell'Eurozona nella direzione di una sua rifondazione in senso autenticamente federale perché la gestione di un bilancio comune e, ancor di più, un potere di imposizione fiscale richiedono una responsabilità politica ed una legittimazione democratica sovranazionale che non appaiono nel modello intergovernativo immaginato dall'Eurogruppo nella sua decisione del 13 giugno 2019.

La strategia che noi proponiamo¹ deve essere fondata su una sovranità europea nel quadro dell'Eurozona nelle seguenti aree:

- Controllo comune delle crisi economiche con promozione di stabilizzatori europei a fronte degli *shock* economici e a difesa della moneta unica. In una unione monetaria nessuno Stato può controllare le crisi da solo; le riforme strutturali e la convergenza fra i paesi sono necessarie ma non sufficienti. Occorrono stabilizzatori comuni (ad esempio una indennità di disoccupazione europea) per fronteggiare gli *shock*, innanzitutto asimmetrici, che colpiscono alcuni paesi;

¹ "Una *prosperity and security Union* europea: capacità fiscale e beni pubblici" di Olimpia Fontana e Luca Gasbarro. CSF e ME.IT – aprile 2019

- Efficace controllo comune delle frontiere esterne, in particolare sul Mediterraneo, accoglienza comune dei rifugiati; integrazione degli immigrati regolari, regolarizzazione o rimpatrio degli immigrati irregolari;
- Promozione di un partenariato pubblico/privato con l'Africa e sviluppo dell'iniziativa "anello degli amici" con il Mediterraneo;
- Sviluppo sostenibile, transizione ecologica nei trasporti, nell'"housing", nell'industria e nell'agricoltura, *carbon tax* europea interna e alle frontiere;
- Innovazione ed economia digitale con nuova regolamentazione protettiva dei consumatori e tassazione contro l'elusione fiscale delle multinazionali in particolare nel settore del *web*;
- Sostegno agli investimenti di lunga durata, ivi compresi quelli sociali proposti dal rapporto coordinato da Romano Prodi ²;
- Convergenza della tassazione e modello sociale (*social compact*) verso standard europei;
- Valorizzazione della cultura e delle università europee.

Noi siamo convinti che sia possibile finanziare un bilancio dell'Eurozona con risorse proprie senza trasferimenti di risorse fra paesi creditori e debitori, né mutualizzazione dei debiti nazionali.

Come indicammo nell'appello diffuso nel giugno 2018 e come è ora confermato dallo studio coordinato dal "Centro Studi Economia Reale", si possono generare risorse proprie iniziali pari all'1% del Pil dell'Eurozona e cioè oltre 120 miliardi di Euro all'anno, mediante cui finanziare beni pubblici europei per una prosperità condivisa ed una sicurezza comune. Tali risorse possono essere generate, in modo innovativo e virtuoso, incidendo principalmente sui consumi socialmente dannosi e recuperando l'elusione fiscale con effetti positivi netti per una crescita sostenibile.

In una prima fase quinquennale (2020-2024) si potrebbe prevedere l'istituzione di un ciclo di programmazione annuale in cui le linee guida sarebbero elaborate dai ministri delle finanze dell'Eurogruppo d'intesa con una sottocommissione bilanci del PE costituita da parlamentari dell'Eurozona, gli Stati elaborerebbero dei piani annuali sulla base delle priorità individuate congiuntamente secondo il modello del Piano Juncker e

² "Boosting investments in social infrastructures in Europe"

la Commissione approvarebbe i singoli progetti ed erogherebbe i finanziamenti.

In questa situazione, le possibilità di creare uno strumento finanziario che abbia un minimo di efficacia sull'economia reale potrebbero essere una delle tre ipotesi seguenti : a) consentire alla procedura di bilancio annuale di determinare a maggioranza qualificata l'ammontare di tale bilancio, escludendo al tempo stesso che tale ammontare rientri nel tetto pluriennale delle spese autorizzate dal quadro finanziario pluriennale da decidere all'unanimità; b) modificare la decisione sulle risorse proprie e prevedere l'attribuzione di nuove risorse al finanziamento di un vero bilancio della zona Euro (tale decisione dovrebbe tuttavia essere presa all'unanimità, salvo che il Consiglio europeo decida di attivare la clausola “passerella” per permettere una decisione a maggioranza qualificata, ipotesi peraltro altamente improbabile); c) decidere la creazione di un bilancio dell'Eurozona attraverso un accordo intergovernativo dei soli paesi dell'Eurozona che potrebbe essere ratificato a maggioranza dei paesi in questione, secondo la procedura utilizzata per il Fiscal Compact.

Il modello a cui ispirarsi dovrebbe comunque preservare il ruolo del PE e della Commissione evitando di fare del bilancio dell'Eurozona un esercizio meramente intergovernativo, garantendo l'unitarietà del quadro istituzionale e, nei limiti del possibile, l'utilizzo delle procedure UE-28 nei processi decisionali del bilancio europeo. In questo senso la proposta franco-tedesca suggerisce di avvalersi dell'art. 175 par. 3 TFUE che consente di adottare con procedura legislativa ordinaria “le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi (di coesione, ndr)” ma anche gli articoli 182 (ricerca), 173 (industria) e 136 (disposizioni specifiche relative ai paesi che hanno adottato la moneta unica).³

Un bilancio finanziato da risorse proprie europee permetterebbe infine il superamento della logica del “giusto ritorno” con cui oggi i paesi valutano la loro partecipazione al bilancio, cioè in base alla differenza tra quanto versato attraverso il loro bilancio pubblico e quanto ricevuto sotto forma di politiche europee.

24 giugno 2019

³ V. “Osservazioni preliminari sulla proposta franco-tedesca di bilancio dell'Eurozona” di Nicola Verola, Astrid Rassegna n. 18/2018.