



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

DOMENICO MORO

**UN BILANCIO PER L'EUROZONA:
OBIETTIVI, PROCEDURA E ISTITUZIONI**

Luglio 2013

Questo paper in precedenza è stato pubblicato nella rivista IL FEDERALISTA, anno LV, 2013, numero 1 (pp. 10-30)

Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

ABSTRACT

Il mercato penalizza le unioni monetarie senza un governo e un bilancio propri. Infatti, USA e Giappone, con fondamentali peggiori di quelli dell'UE, stanno uscendo, sia pure lentamente, dalla crisi economica. L'UE ha cercato di reagire, adottando provvedimenti all'interno dei Trattati (il "six pack" e il "two pack") e al di fuori di essi (il Meccanismo Europeo di Stabilità e il *Fiscal compact*). La politica di bilancio degli Stati è quindi sempre più sotto il controllo delle istituzioni europee, ma è aumentato il deficit democratico tra l'UE e i cittadini europei. Occorre che il Parlamento europeo presenti un progetto di riforma dei Trattati che preveda l'istituzione di un bilancio aggiuntivo per i paesi dell'euro, finanziato con risorse (fiscali e a debito) proprie e il suo controllo da parte del Parlamento europeo nella configurazione dei parlamentari europei dell'euro-zona. La firma di un "patto pre-costituzionale" da parte dei paesi dell'euro-zona, con i medesimi obiettivi, rafforzerebbe l'iniziativa parlamentare.

Domenico Moro è collaboratore del Centro Studi sul Federalismo "Mario Albertini" e membro del Comitato Federale dell'Unione Europea dei Federalisti (UEF).

E-mail: morodome@operamail.com

1. Il costo dell'Europa intergovernativa – 1.1 L'evoluzione della governance economica all'interno dei trattati esistenti: il Six Pack e il Two Pack – 1.2 L'evoluzione della governance economica al di fuori dei trattati esistenti: il Meccanismo europeo di stabilità e il Fiscal Compact – 1.3 Il Trattato di Lisbona è già stato superato dagli eventi. **2. I benefici di un bilancio dell'eurozona finanziato con risorse fiscali proprie e l'urgenza che il Parlamento europeo presenti un progetto di riforma dei trattati che lo preveda esplicitamente** – 2.1 Esiste un ampio consenso sul fatto che il Trattato di Lisbona è superato, che occorre dotare l'eurozona di un bilancio specifico e che, per ottenerlo, è necessario convocare una Convenzione costituente – 2.2 L'importanza prioritaria di un bilancio dell'eurozona finanziato con risorse proprie – 2.3 Quali obiettivi assegnare al bilancio dell'eurozona? – 2.4 La procedura per istituire il bilancio dell'eurozona: i limiti delle proposte attuali del Parlamento europeo e della Commissione europea – 2.5 Quale struttura istituzionale si potrebbe prefigurare per la gestione del bilancio dell'eurozona?

1. Il costo dell'Europa intergovernativa

L'origine della crisi economico-finanziaria che ha coinvolto l'UE è politica e non economica. Nel 2008, quando la crisi dei *sub-prime* americani si è estesa anche agli altri paesi industrializzati, l'incidenza del debito pubblico lordo sul PIL dell'eurozona, degli USA e del Giappone era pari, rispettivamente, al 70,0%, 71,6%, e 195,5%¹. Poiché, nel 2012, questi valori hanno raggiunto il 93,1%, 105,0% e 238,4% e in Europa persiste la crisi, mentre USA e Giappone, sia pure lentamente e con politiche economiche discutibili, ne stanno uscendo, significa che il mercato non penalizza il debito sovrano, bensì l'assenza di una sovranità federale europea. La crisi economico-finanziaria ha, infatti, evidenziato che il mercato si comporta in maniera diversa nei confronti delle unioni monetarie in cui vi è un governo e quelle in cui esso non c'è ancora: nel caso dell'UE, penalizza la via intergovernativa al governo economico dell'eurozona. La via intergovernativa, oltretutto, si sta rivelando sempre più pregiudizievole anche per i singoli Stati membri che si ostinano a perseguirla. In assenza di un bilancio federale che promuova una politica di crescita economica e alla presenza dei vincoli del Patto di stabilità e crescita (PSC) e del *Fiscal Compact*, se l'economia europea nel suo complesso è in recessione e, nello stesso tempo, alcuni Stati non rispettano ancora i vincoli del PSC, questi ultimi si trovano a dover insistere su politiche pro-cicliche, in questo caso recessive, innescando un circolo vizioso di continuo peggioramento della crisi economica. D'altro lato, nel quadro di un'Europa intergovernativa, chi si trova in una posizione migliore, come la Germania, esita a perseguire una politica di sviluppo per non rischiare di trovarsi a sua volta in difficoltà a fronte di futuri rallentamenti nella crescita della propria economia. Paradossalmente, malgrado la crisi finanziaria abbia dimostrato che il Trattato di Maastricht e il PSC non hanno saputo dotare l'UE degli strumenti necessari per reagire efficacemente a gravi crisi come l'attuale, i governi europei hanno insistito nel trovare la risposta con il metodo intergovernativo e, per di più, anche al di fuori dai Trattati esistenti, aggravando ulteriormente il deficit democratico europeo. Nel corso del 2012, le istituzioni europee ed i governi hanno però cominciato a prendere coscienza del fatto che le misure adottate fino ad allora e, soprattutto, la prospettiva istituzionale in cui venivano a collocarsi, erano insufficienti. Il 26 giugno del 2012, su iniziativa del Presidente del Consiglio europeo, e in accordo con i Presidenti della Commissione,

¹ L'incidenza del debito pubblico *netto* sul PIL, nel 2012, per le tre aree, era pari rispettivamente al 70,1%, 78,4% e 138,9%.

dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea, viene inviato ai Capi di Stato e di governo, che si sarebbero riuniti il successivo 28-29 giugno, un rapporto dal titolo «Verso un'autentica Unione economica e monetaria», nel quale si delineano “i quattro elementi costitutivi essenziali della futura UEM: un quadro finanziario integrato, un quadro di bilancio integrato, un quadro integrato di politica economica e il rafforzamento della legittimità democratica e della responsabilità”². Il rapporto ha avuto il merito di aprire una discussione tra le istituzioni europee, incluso il Parlamento, che ha portato a riaffermare che l'obiettivo ultimo cui tendere con le proposte di realizzazione dell'unione bancaria, dell'unione fiscale e dell'unione economica, è l'unione politica, anche se quest'ultima non è stata precisata nei dettagli e, soprattutto, è stata collocata alla fine della realizzazione delle altre tre “unioni”. Nel contesto del medesimo dibattito, le istituzioni europee, Parlamento europeo compreso, hanno cominciato a convergere sul fatto che l'eurozona deve dotarsi di un proprio bilancio.

Occorre, però, essere chiari su un punto. Se è vero, come sostiene la Commissione europea nel suo documento³ che, con il *Six Pack* ed il *Two Pack*, si sono esaurite le possibilità di migliorare le procedure di prevenzione e correzione dei bilanci nazionali all'interno dei trattati esistenti, è anche vero che con i due trattati intergovernativi istitutivi del Meccanismo europeo di stabilità e del *Fiscal Compact* si sono esaurite le possibilità di seguire la strada dei “trattati al di fuori dei trattati”, senza stravolgere il disegno originario che, fin dalla nascita della CECA, è la fondazione della Federazione europea. Con gli ultimi provvedimenti, si è ormai dato vita a quella che è stata chiamata “una mostruosa burocrazia delegittimata”⁴. Per l'Europa è arrivato il momento della scelta: o procede verso la Federazione, oppure resterà ai margini delle vicende mondiali.

Con questo lavoro si analizzeranno pertanto prima le misure che è stato possibile adottare dentro i trattati, in seguito quelle che hanno dovuto essere approvate al di fuori di essi e, infine, si discuterà la prospettiva di dotare l'eurozona di un proprio bilancio.

1.1. L'evoluzione della governance economica all'interno dei trattati esistenti: il Six Pack e il Two Pack

Il *Six Pack*, composto da cinque regolamenti e da una direttiva, è stato approvato a fine 2011⁵. Il regolamento relativo alla parte *preventiva* e di modifica del PSC e che dà una base giuridica al “semestre europeo”, prevede che la Commissione, all'inizio di ciascun anno, presenti un rapporto sulla crescita e che su questa base il Consiglio europeo elabori le linee guida di politica economica e di bilancio a livello UE e degli Stati membri, mettendo in moto il meccanismo di sorveglianza delle politiche di bilancio degli Stati, che dovranno presentare i “Piani nazionali di riforma” (tenendo conto della “Strategia UE 2020”) ed i “Piani di stabilità e convergenza”, che dovranno contenere gli obiettivi a medio termine. Per gli Stati che hanno un debito pubblico che eccede il

² Consiglio Europeo, Conclusioni, Bruxelles, 29 giugno 2012, EUCO 76/12.

³ Commissione europea, *Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie – Lancer un débat européen*, COM(2012) 777, 28 novembre 2012.

⁴ Fabrizio Saccomanni, *Verso una vera Unione economica e monetaria?*, Reggio Emilia, 10 gennaio 2013.

⁵ Due regolamenti riformano il Patto di stabilità e crescita, dando una base giuridica al “semestre europeo” e rafforzando il sistema di correzione dei deficit eccessivi (regolamenti n. 1175/2011, 1177/2011); il terzo prevede un sistema di sanzioni per gli Stati che violano il PSC (n. 1173/2011); il quarto introduce una procedura per la prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici per l'UE (n. 1176/2011) e l'ultimo prevede un sistema di sanzioni degli squilibri macroeconomici eccessivi per i soli paesi della zona euro (n. 1174/2011). La direttiva 2011/85/UE disciplina, invece, la stesura dei quadri di bilancio dell'UE.

60% del PIL, la valutazione degli obiettivi di bilancio terrà conto dell'entità del miglioramento previsto del deficit pubblico, che dovrà essere pari ad almeno lo 0,5% annuo (al netto degli effetti del ciclo e delle misure una tantum). In particolare, il regolamento di modifica della parte *correttiva* del PSC prevede che se il livello del debito pubblico di un paese supera il 60% del PIL, esso dovrà aver adottato misure sufficienti a ridurlo a un ritmo adeguato, pari ad almeno il 5% all'anno negli ultimi tre anni. La Commissione, entro la fine del mese di giugno di ciascun anno, elaborerà le sue *raccomandazioni* in materia di politica economica e di bilancio e, se accerterà l'esistenza di un disavanzo eccessivo, informerà lo Stato interessato e il Consiglio, che potrà inviargli una raccomandazione affinché adotti le opportune misure.

Gli ultimi due regolamenti del *Six Pack* prevedono invece, per la prima volta, la sorveglianza macroeconomica e si articolano, in analogia con il PSC, da un lato, in una parte *preventiva* ed in una *correttiva* degli squilibri macroeconomici eccessivi e, dall'altro, in un sistema di *sanzioni* in caso di non osservanza delle misure correttive da parte dei paesi dell'eurozona. La Commissione procederà a una valutazione periodica in base ad indicatori degli squilibri *interni* (debito pubblico e privato, evoluzione dei valori mobiliari e immobiliari, livello della disoccupazione, ecc..) e degli squilibri *esterni* (saldo delle partite correnti, evoluzione investimenti esteri, tassi di cambio reali, evoluzione delle quote di mercato all'esportazione, evoluzione costi e prezzi, ecc.). Qualora accerti l'esistenza di uno "squilibrio eccessivo", il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, chiederà allo Stato interessato di adottare misure correttive entro un termine determinato e sulla base di un piano di azione che il Consiglio dovrà approvare. Per quanto concerne quest'ultima parte della procedura, quella *correttiva*, se lo Stato omette ripetutamente di dare seguito alle raccomandazioni del Consiglio, esso è tenuto a pagare un'ammenda pari allo 0,1% del suo PIL. La decisione di infliggere un'ammenda, che riguarda solo i paesi dell'eurozona, è proposta dalla Commissione e s'intende approvata dal Consiglio salvo che non sia respinta a maggioranza qualificata. Infine, la Direttiva 2011/85/UE prevede, per la prima volta, una più precisa normativa per la stesura dei bilanci e la richiesta di fornire, mensilmente, i dati di cassa, al fine di assicurare un maggior controllo sulle finanze pubbliche nazionali.

Il *Two Pack* è composto da due regolamenti, approvati dal Parlamento europeo il 12 marzo 2013, che si applicano unicamente ai paesi dell'eurozona. Il primo riguarda gli Stati che, trovandosi in gravi difficoltà finanziarie, ricevono assistenza da uno o più Stati, dal FMI, dalla *European Financial Stability Facility* (EFSF) o dal Meccanismo europeo di stabilità, mentre il secondo riguarda la prevenzione e correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri della zona euro⁶. La prima proposta di regolamento prevede che la Commissione, in base alle sue valutazioni, possa decidere di mettere sotto sorveglianza uno Stato che rischia di trovarsi in una situazione d'instabilità finanziaria e di proporre al Consiglio di raccomandare allo Stato interessato di richiedere assistenza finanziaria. Una volta che lo Stato avrà richiesto l'assistenza, esso, di concerto con la Commissione, dovrà predisporre un programma di aggiustamento volto a ristabilire una situazione economica sana e sostenibile. Il secondo regolamento prevede che la Commissione sia messa in condizione di dare un parere sul bilancio dello Stato interessato, prima che questo venga votato dal parlamento nazionale. In particolare, il calendario previsto dal regolamento prevede

⁶ La Commissione, al fine di evitare inutili sovrapposizioni con quanto previsto dal *Six Pack*, ha chiarito in che misura i due pacchetti di misure saranno resi complementari.

che entro il 15 aprile di ciascun anno ogni Stato membro presenti un quadro di bilancio a medio termine redatto in base a previsioni macroeconomiche indipendenti e che entro il 15 ottobre di ciascun anno sia reso pubblico il progetto di bilancio per l'anno successivo. Se la Commissione accerterà che il progetto di bilancio non rispetta gli obblighi di politica finanziaria previsti dal PSC, chiederà che esso sia rivisto. Il bilancio dovrà essere approvato entro il 31 dicembre di ciascun anno.

La novità del *Six Pack* e del *Two Pack* è data dal fatto che la Commissione, in base ad un calendario più stringente ed all'adozione di misure più rigorose da parte dei governi, è chiamata a dare un parere preventivo sulle politiche di bilancio nazionali e a concordare, nel caso di paesi con squilibri macroeconomici eccessivi, un piano di riforme. Essi cercano, inoltre, di introdurre un maggior automatismo nel sistema delle sanzioni. Infatti, il Consiglio, in linea di principio, è chiamato a sostenere la proposta della Commissione di infliggere una sanzione a carico di uno Stato inadempiente e può opporsi solo in base ad un voto che raccolga la maggioranza qualificata degli Stati (*maggioranza qualificata inversa*).

1.2. L'evoluzione della governance economica al di fuori dei trattati esistenti: il Meccanismo europeo di stabilità e il Fiscal Compact

Il mercato, in assenza di una vigorosa politica europea di gestione della crisi, ha tradotto la perdurante incertezza politico-economica in un continuo aumento dello *spread* sui tassi d'interesse dei titoli pubblici emessi dai paesi maggiormente indebitati. Essi hanno così toccato livelli ben superiori a quelli normalmente riscontrabili nel caso di Stati membri, in difficoltà finanziarie, di federazioni esistenti. Sotto la spinta del mercato, i governi europei hanno dovuto predisporre dei meccanismi di difesa dell'eurozona in tre tappe, contraddistinte dall'adozione di tre diversi strumenti, di cui due nuovi trattati. In ordine di tempo, il 9 maggio 2010 i paesi membri dell'eurozona hanno deciso di istituire, *temporaneamente*, la *European Financial Stability Facility (EFSF)* che può emettere obbligazioni o altri strumenti di debito sul mercato per raccogliere i fondi necessari alla concessione di prestiti ai paesi in difficoltà finanziarie, ricapitalizzare le banche o acquistare debito sovrano ⁷. Siccome l'EFSF scadrà nel luglio 2013, il persistere dell'instabilità finanziaria ha reso subito evidente che il mercato avrebbe accettato solo garanzie di stabilità *strutturale* all'interno dell'eurozona ed i Capi di Stato e di governo, meno di sei mesi dopo, hanno dovuto affrettarsi a promuovere l'istituzione di un meccanismo *permanente* di gestione delle crisi finanziarie, in sostituzione dell'EFSF. Pertanto, il Consiglio europeo del 28-29 ottobre 2010 ha dovuto dare il via al Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (MES) ⁸, meglio conosciuto come "fondo salva-Stati". Nel frattempo, nel corso del Consiglio europeo del 9 dicembre 2011, preso atto dell'opposizione inglese all'adozione di misure per il coordinamento delle politiche di bilancio e la riduzione del deficit e del debito pubblico, a latere del Consiglio, 25

⁷ Dal punto di vista giuridico, si tratta di una società privata di diritto lussemburghese i cui soci sono i paesi dell'euro-zona (v.: ECB, *The European Stability Mechanism*, Monthly Bulletin, luglio 2011).

⁸ Formalmente, saranno firmati due trattati con lo stesso nome: uno l'11 luglio 2011 e l'altro il 2 febbraio 2012. Il MES è costituito quale organizzazione intergovernativa permanente nel quadro del diritto pubblico internazionale e con sede in Lussemburgo.

paesi dell'UE, con l'eccezione di Gran Bretagna e Repubblica Ceca, hanno deciso di adottare il cosiddetto *Fiscal Compact*⁹.

Purtroppo, come spesso succede, la stampa e in generale *i mass media* parlano di Europa quando questa chiede sacrifici e non quando compie passi avanti verso la realizzazione di istituzioni in grado di promuovere politiche attive per il governo economico-finanziario dell'eurozona, come il MES. Cohn-Bendit, polemizzando con il Partito socialista francese che, a suo tempo, voleva votare contro il MES, ha fatto notare che questa istituzione può essere vista come l'embrione di un Tesoro¹⁰, sia pure limitato ai paesi dell'eurozona. Sulla stessa linea, si è nel frattempo espresso anche il FMI¹¹. Infatti, il MES: 1) può contrarre prestiti sul mercato dei capitali: ha poca importanza il modo in cui si chiamano questi prestiti, ma si tratterebbe comunque di qualcosa di paragonabile ai *Treasury bonds* americani; 2) può utilizzare le risorse di cui è dotato per ricapitalizzare, per il tramite di prestiti agli Stati membri, istituti bancari e assicurativi in difficoltà. Con la firma del *Fiscal Compact*, la realizzazione dell'unione bancaria e a seguito di una formale richiesta d'intervento del MES da parte di uno Stato in difficoltà finanziarie, esso potrà intervenire *direttamente* nella ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie, dando vita ad una politica paragonabile ai salvataggi dell'AIG e di *Fannie Mae* e *Freddie Mac* da parte del Tesoro americano; 3) può utilizzare le sue risorse per venire incontro alle difficoltà dei paesi dell'eurozona ed in questo senso rappresenterebbe un intervento assimilabile agli *intergovernmental grants* americani, anche se solo in parte in quanto si tratterebbe di prestiti e non di contributi; 4) può acquistare titoli pubblici degli Stati in difficoltà, sul mercato primario o su quello secondario: qui avrebbe addirittura più poteri del *Federal Reserve System*, che non può comprare, sul mercato primario, i titoli emessi dagli Stati membri della federazione americana; 5) infine, va ricordata una differenza sostanziale rispetto all'EFSF: data la diversa natura giuridica delle due istituzioni, l'emissione di prestiti sul mercato europeo dei capitali, dal punto di vista statistico, sarebbe trattata in modo differente. Nel caso dell'EFSF, l'indebitamento sarebbe contabilizzato pro-quota a carico degli Stati partecipanti, aumentando così l'ammontare del debito pubblico degli Stati dell'eurozona. Nel caso del MES, l'indebitamento sarebbe considerato debito di un'"istituzione europea" e quindi non sarebbe attribuito agli Stati membri. Il debito pubblico in cui esso incorrerebbe sarebbe dunque, a tutti gli effetti, *debito europeo*¹².

Come anticipato sopra, constatata l'insufficienza del PSC nel far rispettare la disciplina fiscale, i Capi di Stato e di governo hanno dovuto introdurre delle norme ulteriori che, in assenza dell'accordo di tutti e ventisette gli Stati membri, hanno dovuto approvare in un trattato separato, vale a dire il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria, di cui il *Fiscal Compact* costituisce il Titolo III. Il Trattato intende rafforzare la disciplina fiscale, in particolare, dei paesi dell'eurozona, potenziando ulteriormente il PSC rafforzato dal *Six Pack* e dal *Two Pack*. Le novità principali sono, da un lato, la regola del pareggio di bilancio, che gli Stati

⁹ Consiglio europeo, *Dichiarazione dei Capi di Stato o di governo della zona euro*, Bruxelles, 9 dicembre 2011; ECB, *A Fiscal Compact for a Stronger Economic and Monetary Union*, Monthly Bulletin, maggio 2012, pp. 79-94.

¹⁰ "La création du MES est un premier pas vers une Europe fédérale avec son propre Trésor public et un budget conséquent". La citazione è tratta da "Mécanisme européen de stabilité: la bourde historique de la gauche", *Le Monde*, 25 febbraio 2012.

¹¹ Stijn Claessens, Ashoka Mody, Shain Vallée, *Paths to Eurobonds*, IMF Working Paper, WP/12/172, luglio 2012.

¹² V. Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics, *CMFB Opinion on the Recording in National Accounts of the European Stability Mechanism (ESM)*, 10 marzo 2011; European Commission, *Eurostat's Preliminary View on the Recording of the Future European Stability Mechanism*, 7 aprile 2011.

devono introdurre nelle rispettive costituzioni, e il meccanismo di correzione automatica del deficit sulla base di proposte che saranno fatte dalla Commissione e che dovrà essere recepito dalle legislazioni nazionali; dall'altro, il rafforzamento della procedura per deficit e debito pubblico eccessivi. Per quanto riguarda il pareggio di bilancio, esso si intenderà rispettato se il deficit strutturale annuo sarà in linea con gli obiettivi di medio termine, come definiti nelle disposizioni preventive del PSC e con un limite dello 0,5% del PIL¹³. Ogni paese membro, nel caso in cui uno Stato violasse le nuove regole, potrebbe ricorrere alla Corte di giustizia europea per far rispettare le norme sull'equilibrio di bilancio e sul meccanismo di correzione. Il trattato, inoltre, prevede l'obbligo di ridurre il debito in eccesso del 60% del PIL in funzione di un parametro numerico, pari a un tasso medio del 5% annuo del debito accumulato. L'altra innovazione introdotta dal trattato riguarda la maggior automaticità nell'avvio della procedura per rimediare a un deficit eccessivo. Infatti, la procedura, promossa su iniziativa della Commissione, può essere bloccata solo con un voto contrario, a maggioranza qualificata, del Consiglio europeo nel formato dei paesi appartenenti all'eurozona. Infine, è prevista l'introduzione di ulteriori misure per un maggior coordinamento delle politiche di bilancio nazionali, volte a promuovere la convergenza e la competitività delle economie europee¹⁴. L'innovazione più importante prevista dal trattato è però la regola relativa alla sua entrata in vigore. Per la prima volta, nel caso di un trattato europeo, è previsto che esso entri in vigore quando dodici paesi membri dell'eurozona su diciassette lo avranno ratificato e quindi sulla base di una maggioranza qualificata e non all'unanimità. Si tratta, nel complesso, di misure rilevanti e che, come è stato fatto notare, non si riscontrano neppure nelle federazioni esistenti¹⁵. Ma ciò non fa che rendere più urgente la necessità che queste misure vengano inserite nel quadro di una democrazia federale.

1.3. Il Trattato di Lisbona è già stato superato dagli eventi

Con l'introduzione del principio della "maggioranza qualificata inversa" si è voluto prevedere una maggior automaticità nei provvedimenti da adottare, ma, come ha rilevato la Banca centrale europea, i regolamenti prevedono una procedura che sanziona unicamente i deficit eccessivi e non la violazione del criterio del debito pubblico¹⁶. Inoltre, nonostante l'approvazione del *Six Pack* e del *Two Pack*, sono tuttora presenti alcuni punti di debolezza nell'esercizio della politica fiscale degli Stati membri, individuati nella presenza di: un'accresciuta complessità della nuova struttura della *governance* fiscale rafforzata che ne può ridurre la trasparenza e imponibilità e, in definitiva, la responsabilità; un elevato elenco di circostanze eccezionali che possono mitigare il giudizio sulla presenza di un deficit o debito eccessivo; una insufficiente automaticità nella rilevazione di un mancato adeguamento al PSC rafforzato; la dipendenza dalla volontà politica nazionale nella effettiva attuazione di una sana politica fiscale; l'effettiva volontà da parte della Commissione nell'accertamento dell'esistenza di un deficit eccessivo e della richiesta di applicazione delle necessarie politiche correttive.

¹³ Un deficit più elevato, e pari all'1%, è previsto per i paesi che hanno un'incidenza del debito pubblico sul PIL inferiore al 60%.

¹⁴ Si tratta di obiettivi già richiamati nel Patto *Euro plus*, anche se quanto previsto da quest'ultimo non è legalmente vincolante, le politiche auspiccate non sono ben precisate e non sono fissati obiettivi concreti (v. ECB, *A Fiscal Compact for a Stronger Economic and Monetary Union*, Monthly bulletin, maggio 2012, pp. 79-94).

¹⁵ Federico Fabbrini, *The Fiscal Compact, the "Golden Rule", and the Paradox of European Federalism*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2096227.

¹⁶ ECB, *The Reform of Economic Governance in the Euro Area – Essential Elements*, Monthly Bulletin, marzo 2011.

In effetti, a proposito di quella che dovrebbe essere la misura che più di altre dovrebbe esortare gli Stati a perseguire politiche virtuose – vale a dire il sistema delle sanzioni – occorre costatare che, ad oggi, non si è mai arrivati fino a questo stadio della procedura, tantomeno quando i primi a violare il requisito del deficit sono stati i paesi di maggiori dimensioni¹⁷. Non ci si riferisce solo al 2003, quando Francia e Germania, che avevano entrambi superato il limite del 3% di deficit, si sono accordate con il sostegno dell'Italia, per allentare i vincoli del PSC, ma anche alla più recente approvazione delle prospettive finanziarie 2014-2020. In quest'occasione, almeno secondo ricostruzioni della stampa, la Germania avrebbe proposto alla Francia la rinuncia all'avvio della procedura per deficit eccessivo, se quest'ultima avesse approvato la riduzione degli stanziamenti¹⁸. In effetti, è sempre bene ricordare che al fine del rispetto dei vincoli finanziari da parte dei diversi livelli di governo, così come per scoraggiare i reati in genere, non è tanto importante la *dimensione* della pena, quanto la sua *certezza*. Ora, quello che manca al funzionamento del PSC è proprio quest'ultima condizione, ma per una ragione molto semplice, dovuta al fatto che l'art. 126, paragrafo 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione prevede che le sanzioni a carico degli Stati che non rispettano i vincoli del PSC siano decise dal Consiglio, cioè da un'istituzione dove sono rappresentate le parti in causa. Solo così si spiega perché, per dieci anni, la Grecia ha potuto mentire sui suoi conti, senza essere scoperta. La supposta incompetenza dei funzionari della Commissione, avanzata nei giorni in cui fu resa pubblica la dimensione reale del debito pubblico greco, non c'entra nulla e la Commissione non può fare nulla a fronte di un meccanismo che oggettivamente favorisce la collusione tra i paesi dell'euro. Se si vuole che il governo europeo dell'economia, di cui il Patto è un'importante componente, funzioni, occorre che il sistema istituzionale europeo si fondi chiaramente sul principio della separazione dei poteri e sulla loro legittimità democratica. Per cui, ad esempio, la decisione di comminare multe dovrebbe essere affidata ad un'istituzione che si collochi al di sopra degli Stati e sia indipendente da questi, come dovrebbe essere la Commissione europea. Se non c'è questa distinzione tra le responsabilità delle diverse istituzioni europee, non può funzionare il meccanismo di *checks and balances* che è la garanzia di funzionamento di uno Stato di diritto.

Infine, va tenuto presente un dato più concreto. In base alle procedure previste dai regolamenti esaminati, al lasso di tempo che intercorre prima che la procedura per deficit eccessivo, o squilibri macroeconomici eccessivi, arrivi alla fase della eventuale decisione di imporre sanzioni (trascorre circa un anno e mezzo) ed all'esperienza relativa al funzionamento del PSC, di fatto le sanzioni vengono imposte prima dal mercato che dal Consiglio. In effetti, le sanzioni previste sono di dimensioni relativamente contenute (da un minimo dello 0,1% ad un massimo dello 0,5% del PIL), se raffrontate al costo aggiuntivo a carico del bilancio nazionale dovuto alla dimensione degli *spreads* che il mercato impone ai paesi che non perseguono l'obiettivo di finanze sane. Nel caso della Grecia, in assenza del piano di intervento europeo, il maggior onere, rispetto a quanto paga la Germania sui propri titoli pubblici, sarebbe potuto arrivare al 20-25% del PIL e, nel caso dell'Italia, è già oggi pari al 2-3% del PIL.

¹⁷ Ad esempio, la Francia, ha rispettato la regola del deficit solo sette anni sui diciannove dalla sua entrata in vigore (v. Samuel Laurent, "A l'origine de la 'règle des 3%', la France l'a souvent ignorée", *Le Monde*, 14 febbraio 2013).

¹⁸ Adriana Cerretelli, "Meno rigore meno crescita, lo strano patto franco-tedesco", *Il Sole 24 Ore*, 16 febbraio 2013.

2. I benefici di un bilancio dell'eurozona finanziato con risorse fiscali proprie e l'urgenza che il Parlamento europeo presenti un progetto di riforma dei trattati che lo preveda esplicitamente

2.1. Esiste un ampio consenso sul fatto che il Trattato di Lisbona è superato, che occorre dotare l'eurozona di un bilancio specifico e che, per ottenerlo, è necessario convocare una Convenzione costituente

Da quando Herman Van Rompuy ha presentato al Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012 la relazione dal titolo *Verso un'autentica Unione economica, e monetaria*¹⁹, si è aperto il dibattito sull'istituzione di un bilancio dei paesi dell'eurozona²⁰ e tutte le principali istituzioni europee si sono espresse a favore di questa prospettiva. In particolare, il Parlamento europeo, nel corso della seduta del 20 novembre 2012, ha approvato una risoluzione con la quale denuncia i limiti del metodo intergovernativo e sostiene che "è necessario fare un balzo in avanti verso un'Europa autenticamente federale". Inoltre, dopo aver osservato che "la realizzazione di un'autentica UEM all'interno dell'Unione richiederà a medio termine una modifica del Trattato", si riserva di avanzare proposte che dovranno essere esaminate da una nuova Convenzione europea. In particolare, a proposito dell'eurozona, il Parlamento fa presente che "in virtù dei trattati in vigore, gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono conferire maggiori finanziamenti al bilancio dell'Unione nel quadro della procedura sulle risorse proprie, introducendo imposte o prelievi specifici secondo una procedura di cooperazione rafforzata"²¹. La Commissione europea, il 28 novembre 2012, ha presentato invece un documento dal titolo *Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie – Lancer un débat européen*²² che richiama anch'esso la necessità per l'eurozona di dotarsi di una capacità di bilancio autonoma e ribadisce più volte che i trattati dovranno essere modificati, avanzando una serie di misure ed una proposta di calendario per adottarle. Infine, il 5 dicembre, in vista della riunione del Consiglio europeo del 12-13 dicembre 2012, i Presidenti del Consiglio europeo, della Commissione europea, dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea hanno presentato il rapporto definitivo sull'Unione economica e monetaria²³. Il rapporto, dopo aver ricordato che "la storia e l'esperienza di altre unioni monetarie mostrano che è possibile progredire verso l'unione di bilancio seguendo varie strade e [che] le caratteristiche uniche dell'UEM giustificherebbero un approccio specifico", fa notare che "sebbene il grado di centralizzazione degli strumenti di bilancio e le disposizioni per la solidarietà di bilancio contro gli shock negativi siano diversi, tutte le altre unioni monetarie sono dotate di una capacità di bilancio centrale".

Tuttavia, se tutte le principali istituzioni dell'Unione europea sono concordi sul fatto che l'eurozona debba procedere verso l'istituzione di un bilancio specifico, le modalità del suo finanziamento restano indefinite, i suoi compiti non del tutto precisati e, soprattutto, i tempi

¹⁹ Consiglio europeo, EUCO 120/12, 26 giugno 2012.

²⁰ Jean Pisani-Ferry, Erkki Vihriälä, Guntram Wolff, *Options for a Euro-area Fiscal Capacity*, Bruegel Policy Contribution, Issue 2013/01, gennaio 2013; Guntram B. Wolff, *A Budget For Europe's Monetary Union*, Bruegel Policy Contribution, Issue 2012/22, dicembre 2012; Daniel Gros, *The False Promise of a Eurozone Budget*, CEPS Commentary, 7 dicembre 2012; Michael D. Bordo, Lars Jonung and Agnieszka Markiewicz, *Does the Euro Need a Fiscal Union? Some Lessons from History*, NBER Working Paper, n. 17380, settembre 2011.

²¹ Parlamento europeo, 2012/2151(INI).

²² Commissione europea, COM(2012) 777, 28 novembre 2012.

²³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/134190.pdf.

previsti per la sua attuazione sono troppo lunghi per rispondere ad una crisi economico-finanziaria che non è ancora superata e che ha drammatiche conseguenze sociali.

2.2. L'importanza prioritaria di un bilancio dell'eurozona finanziato con risorse proprie

Il punto di partenza delle riflessioni di chi ha proposto l'istituzione di un bilancio di dimensioni adeguate per i paesi dell'eurozona è il fatto che il Trattato di Maastricht non si è dimostrato efficace a fronte di una crisi economica di grandi proporzioni come quella attuale. Esso prevedeva che in tempi economici normali i paesi dell'eurozona ne approfittassero per mantenere un saldo di bilancio prossimo all'equilibrio o in surplus, in modo da poter contare su risorse sufficienti nelle fasi di rallentamento dell'economia. In realtà, nelle fasi favorevoli del ciclo, molti paesi hanno utilizzato i maggiori proventi fiscali per abbassare le imposte o spendere di più, trovandosi così costretti nelle fasi negative del ciclo a dover perseguire una politica pro-ciclica, aumentando le imposte o riducendo le spese. La crisi finanziaria, in assenza di un bilancio federale, non ha però risparmiato neppure chi aveva finanze pubbliche solide. Infatti, due paesi si attenero a quanto prescritto dal Trattato, la Spagna e l'Irlanda i quali, prima della crisi dei *sub-prime*, avevano un rapporto debito pubblico/PIL rispettivamente pari al 40 ed al 25%. Il basso debito pubblico non è però stato loro sufficiente a far fronte alla gravità della crisi immobiliare che li ha travolti, e si è reso necessario l'intervento dell'Unione europea.

Il dibattito ha coinvolto anche centri studi ed intellettuali europei. In generale, il punto di partenza delle riflessioni è la constatazione che l'eurozona è il primo caso, nella storia, di un'unione monetaria centralizzata e di una politica fiscale che resta competenza esclusiva degli Stati membri. Trattandosi di una novità istituzionale, è del tutto normale che quando si affronta il problema di quale configurazione può assumere la futura unione fiscale dell'eurozona, vi siano delle differenze di vedute sul modello da perseguire. Tuttavia, il dibattito in corso ha consentito di mettere in luce che la tenuta dell'euro richiede l'unione fiscale e che perché questa, a sua volta, funzioni devono essere soddisfatte alcune condizioni quali quelle suggerite da uno studio che ha preso in considerazione l'esperienza di cinque federazioni: Argentina, Brasile, Canada, Germania e Stati Uniti²⁴. L'economista Michael Bordo ed altri hanno individuato cinque condizioni che, per ragioni espositive, sono qui elencate in un ordine solo leggermente diverso da quello in cui sono state presentate: 1) un livello di entrate e di spese per gli Stati membri che rifletta le preferenze dei propri cittadini; 2) la capacità di imparare dagli errori del passato e di adattarsi alle nuove circostanze economiche e politiche; 3) un impegno credibile a rispettare la regola del *no-bailout*; 4) la creazione di un mercato di titoli pubblici europei garantito da imposte sovranazionali; 5) un efficace sistema di trasferimenti a favore dei paesi oggetto di uno shock asimmetrico. Guardando all'esperienza dell'Unione europea e, in particolare, dell'eurozona, possiamo dire che, data la forte incidenza della spesa pubblica a livello nazionale, la prima condizione è sicuramente soddisfatta, mentre la seconda ha cominciato ad esserlo a partire da quando è scoppiata la crisi del debito pubblico greco. La condizione relativa ad un impegno credibile per quanto riguarda il *no-bailout*, per quanto prevista dai Trattati attuali e come dimostra la vicenda della Grecia, non è soddisfatta in quanto, diversamente da quanto accade nei sistemi federali esistenti, non essendoci un bilancio federale a tutela dell'unione economico-monetaria della federazione,

²⁴ Michael D. Bordo, Agnieszka Markiewicz, Lars Jonung, *Does the Euro Need a Fiscal Union?...*, op. cit..

l'eurozona non può non intervenire a favore di un suo membro in difficoltà senza correre il rischio di vedere fallire l'intera unione monetaria. Se l'eurozona deciderà di confermare quanto previsto dai Trattati attuali, il *no-bailout* sarà un impegno credibile solo in presenza di un bilancio specifico dell'eurozona. Un bilancio adeguato per i paesi dell'eurozona è anche il presupposto perché siano soddisfatte le ultime due condizioni sopra elencate.

Il secondo contributo del dibattito che si è aperto a proposito del bilancio dell'eurozona riguarda il ruolo della politica di bilancio federale nell'evitare eccessive oscillazioni nei livelli di reddito e di consumo pro-capite nel caso di shock regionali. Alcuni di questi contributi si sono occupati del ruolo degli strumenti di ripartizione del rischio (*risk sharing*) nell'attenuazione degli shock regionali sui livelli di reddito; strumenti che sono, da un lato, politiche pubbliche quali il *welfare* e la politica fiscale federale e, dall'altro, il ruolo del mercato, che include le scelte di portafoglio, le decisioni di investimento diretto, l'accesso al mercato del credito e le migrazioni della forza lavoro. Un lavoro pionieristico relativo alla federazione americana per il periodo 1963-1990 ha consentito di mettere in rilievo che l'incidenza degli shock a livello degli Stati membri della federazione per il 39% è assorbita dal mercato dei capitali, per circa il 23% dal mercato del credito e per il 13% dal bilancio federale: il rimanente 25% non viene compensato²⁵. Ovviamente, perché il meccanismo del mercato e la politica pubblica funzionino adeguatamente, deve essere soddisfatto un certo numero di condizioni come, ad esempio, la presenza di un mercato finanziario stabile e integrato su scala continentale, l'assenza di vincoli di bilancia dei pagamenti e, soprattutto, l'esistenza di un bilancio federale. In base al modello del *risk sharing*, quasi i due terzi dello shock sono assorbiti dal mercato e meno di un sesto dalla politica di bilancio. Quello che qui occorre però rilevare non è tanto la dimensione in assoluto del ruolo svolto dai tre fattori appena visti, quanto il loro peso relativo e, soprattutto, l'importanza degli aspetti istituzionali. Un mercato finanziario e monetario perfettamente integrato su scala continentale contribuisce a ridurre gli effetti negativi di uno shock regionale sui livelli di reddito molto di più di quanto possa fare un bilancio pubblico. Questo, da un lato, significa che l'integrazione e la stabilità del mercato finanziario contribuiscono a minimizzare l'apporto di risorse pubbliche nell'attenuare l'impatto su reddito e consumi pro-capite di shock regionali e, dall'altro, che l'esistenza di un bilancio pubblico pronto ad intervenire per minimizzare gli effetti di uno shock asimmetrico è la garanzia data al mercato che non vi è un rischio di uscita dall'unione economico-monetaria della regione soggetta ad un ciclo negativo. Pertanto, la leva costituita dall'intervento pubblico ha un effetto moltiplicativo positivo molto superiore all'entità, in assoluto, dell'intervento pubblico. Trasferendo questo ragionamento all'esperienza europea significa che se, nel caso della crisi greca, irlandese, portoghese e spagnola, vi fosse stato un bilancio federale finanziato da imposte europee, il costo degli interventi pubblici sarebbe stato significativamente inferiore a quanto si è in realtà verificato e a quanto si può ricavare dall'esplosione dei debiti pubblici nazionali successiva alla crisi finanziaria. Dallo studio ricordato non bisogna però trarre delle conclusioni errate, come il ritenere che, data la limitatezza del ruolo del bilancio federale nell'assorbire gli shock regionali, diventi prioritario raggiungere l'obiettivo della stabilità finanziaria²⁶[26]. E' infatti l'intervento del bilancio federale volto a contrastare gli shock regionali che consente di sfruttare

²⁵ Asdrubali Pierfederico, Bent E. Sorensen, Oved Yosha, "Channels of Interstate Risk Sharing: United States 1963-1990", *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, (1996), 111(4), pp. 1081-1110.

²⁶ Daniel Gros, *The False Promise of a Eurozone Budget*, *op. cit.*

al meglio i meccanismi di mercato e di minimizzare la mobilitazione di risorse pubbliche; sono quindi le scelte politiche a monte che fanno da leva all'ottimale funzionamento del mercato e non il contrario.

Per questo occorre sostenere con urgenza l'istituzione di un bilancio dell'eurozona, purché siano soddisfatte due condizioni: la prima è che il bilancio dell'eurozona sia *aggiuntivo* rispetto all'attuale bilancio UE e la seconda è che ad esso si applichi quanto previsto dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria una volta che esso sia stato integrato nei trattati attuali, compresa la possibilità che il bilancio possa arrivare ad un deficit massimo pari allo 0,5% del PIL dell'eurozona e che quindi questa possa emettere *euro bond* per circa 50 miliardi di euro all'anno. Va da sé che la richiesta di un bilancio aggiuntivo e la possibilità di indebitarsi fino allo 0,5% del PIL dovranno essere accompagnate da un contestuale riconoscimento del potere europeo d'imposizione fiscale che assicuri le risorse addizionali necessarie e garantisca il servizio del debito.

2.3. Quali obiettivi assegnare al bilancio dell'eurozona?

Premesso che l'obiettivo fondamentale da perseguire è l'istituzione di un bilancio dell'eurozona finanziato con risorse proprie, fiscali o a debito, ci si deve anche chiedere quali possono essere gli obiettivi che gli si devono assegnare. A questo scopo, occorre distinguere tra due opzioni tra loro complementari, anche se hanno tempi diversi. La prima sarebbe la fornitura di beni pubblici europei, quali il servizio di politica estera e di sicurezza e l'avvio di una politica di sviluppo sostenibile per l'intera eurozona; la seconda, consiste nell'attuazione di politiche economiche specifiche nel caso di shock asimmetrici e nell'assicurare l'integrazione e la stabilità su scala continentale del mercato finanziario. La necessità di un'unica politica estera e di sicurezza europea è certamente evidente, se si pensa all'esperienza negativa della guerra dei Balcani o del più recente intervento in Libia, alla necessità di assicurare la sicurezza del Mediterraneo e del Medio oriente, così come se si pensa alla necessità di fare economie in una fase di scarsità di risorse. Detto questo, a livello europeo non si manifesta ancora la volontà sufficiente a procedere rapidamente in questa direzione.

Per quanto riguarda, invece, la promozione di una politica di sviluppo sostenibile per l'intera eurozona, lo strumento più adeguato è l'istituzione di una "Agenzia europea per lo sviluppo sostenibile". Il suo compito sarebbe quello di promuovere la transizione da un'economia fondata prevalentemente sull'accumulazione di capitale fisico e sul consumo di risorse scarse, quali il territorio e, più in generale, l'ambiente, ad un'economia fondata prevalentemente sulla conoscenza e quindi sull'accumulazione di capitale umano e sul rispetto del territorio e dell'ambiente. L'Agenzia dovrà quindi operare su obiettivi di lungo periodo condivisi dal Parlamento europeo e dai parlamenti nazionali e dovrà fondarsi su ampie garanzie d'indipendenza. Il bilancio dell'eurozona dovrà cominciare a stanziare risorse in questa direzione.

Per rispondere alla crisi economica e finanziaria, occorrono però risposte nel breve periodo. Ad oggi, gli obiettivi su cui sta maturando un ampio consenso a livello di istituzioni europee (Parlamento, Commissione, Consiglio europeo e Banca centrale europea) riguardano la stabilità finanziaria, la politica di stabilizzazione del reddito e dell'occupazione nel caso di shock asimmetrici e una politica di integrazione dei redditi dei disoccupati.

Per quanto riguarda l'obiettivo della stabilità finanziaria, dati i poteri di cui il Meccanismo europeo di stabilità è dotato, come la possibilità di contrarre prestiti sul mercato dei capitali, con la sua integrazione nei trattati esistenti si compirebbe un passo avanti decisivo verso la stabilizzazione del mercato finanziario europeo e l'emissione di *euro-bond*. Inoltre, il fatto che possa indebitarsi sul mercato ne farebbe anche l'istituzione di riferimento per la realizzazione dello *European Redemption Fund* proposto dagli economisti tedeschi come strumento per la riduzione del debito pubblico europeo²⁷ e questo è esattamente lo strumento che Alexander Hamilton realizzò quando propose l'acquisto del debito degli Stati da parte del governo federale²⁸. Il Parlamento europeo si è già espresso a favore di questa soluzione. L'intervento del MES, integrato nei trattati, contribuirebbe quindi a ridurre lo *spread* imputabile al rischio di uscita dall'euro, oggi il maggior fattore d'instabilità e di costo per le finanze pubbliche nazionali.

Questo intervento, da solo, non sarebbe però sufficiente per uscire dalla crisi, perché l'opinione pubblica europea non sarebbe soddisfatta del fatto che ci si preoccuperebbe unicamente del sistema finanziario ritenuto, in buona misura giustamente, responsabile dell'attuale crisi economico-finanziaria. Occorrerebbe dare il segnale che l'eurozona è una comunità di destino all'interno della più ampia Unione europea e questo segnale non può che essere la promozione di una politica di sostegno alla crescita economica ed all'occupazione e quindi di riduzione della disoccupazione. Per questo è necessaria l'istituzione di un bilancio specifico per l'eurozona, finanziato con risorse, fiscali e di debito, proprie. Il punto di partenza per una riflessione sull'argomento è costituito dal documento presentato dalla Commissione europea alla fine del mese di novembre dello scorso anno. Le proposte di Barroso tengono conto delle esigenze manifestate da Francia e Germania, non appena si è aperto il dibattito sulla dotazione dei paesi dell'eurozona di un bilancio specifico. La Francia vorrebbe che il bilancio fosse dotato di risorse da destinare al finanziamento di un "fondo per la disoccupazione", mentre la Germania vorrebbe concedere solo aiuti temporanei ai paesi in difficoltà e vincolati all'adozione di misure destinate a rafforzare la capacità competitiva del sistema economico beneficiario²⁹. Il documento della Commissione prevede due tipi d'intervento: da un lato, accordi di tipo contrattuale, legati all'impegno da parte dei paesi beneficiari a perseguire l'obiettivo della competitività del sistema economico di cui si è appena detto. Dall'altro è però prevista anche l'attivazione di una politica di stabilizzazione, ad integrazione di quella promossa dagli Stati soggetti ad uno shock economico. I trasferimenti di risorse, che dovranno essere temporanei per evitare fenomeni di *moral hazard*, potranno essere impiegati in progetti d'investimento, congiuntamente ai *project bond*, nel settore

²⁷ Il *German Council of Economic Experts* (GCEE) ipotizza di trasferire in capo ad un *European Redemption Fund* (ERF) la quota di debito pubblico eccedente il 60%. Per questa quota di debito pubblico nazionale vi sarebbe una garanzia solidale da parte di tutti gli Stati partecipanti, mentre per la quota fino al 60% la responsabilità di fronte al mercato sarebbe dei singoli Stati. Il GCEE propone la comunitarizzazione del debito che eccede il 60%, *transitoriamente* e al solo scopo di azzerarlo entro 20-25 anni. L'idea degli economisti tedeschi, sostenuta dal Parlamento europeo, prevede che l'ERF acquisti il debito che giunge a scadenza e che deve essere rinnovato, fino a quando il debito residuo a carico degli Stati non abbia raggiunto il 60% del PIL: essi saranno così debitori del Fondo per la parte eccedente. L'ERF reperirà le risorse che trasferisce agli Stati indebitandosi sul mercato. A garanzia dell'acquisto, da parte dell'ERF, del debito nazionale in scadenza, i paesi che lo avranno trasferito dovranno indicare l'imposta il cui gettito finanzia il rimborso delle quote annue di ammortamento del debito, depositare dei "collaterali" a garanzia del pagamento, impegnarsi ad introdurre misure per il consolidamento del debito che resterà a loro carico ed avviare riforme strutturali. Per far fronte ad aumenti del debito al di sopra del 60% che resterà a loro carico, si dovranno introdurre misure sul modello svizzero e tedesco del *debt brake*.

²⁸ Michael D. Bordo, Agnieszka Markiewicz, Lars Jonung, *Does the Euro Need a Fiscal Union?...*, *op. cit.*

²⁹ G. Steinhauser, "Euro Zone Considers Central Budget to Fix Cracks", *The Wall Street Journal*, 25 settembre 2012.

dell'energia, dell'ambiente, dei trasporti, delle telecomunicazioni, ecc.. L'altra misura proposta dalla Commissione, che avrebbe il vantaggio di saldare ancora di più l'opinione pubblica al progetto europeo, è quella di versare dei contributi ai disoccupati ad integrazione dei contributi statali, così come avviene nel sistema federale americano.

2.4. La procedura per istituire il bilancio dell'eurozona: i limiti delle proposte attuali del Parlamento europeo e della Commissione europea

La procedura da seguire per arrivare all'istituzione di un bilancio specifico per l'eurozona è stata in parte affrontata sia nella risoluzione approvata dal Parlamento europeo, sia nel documento diffuso dalla Commissione europea a fine novembre del 2012. Queste proposte distinguono due aspetti del problema del bilancio dell'eurozona. Se si deve prevedere un bilancio finanziato con risorse fiscali proprie, *ma che chiuda in pareggio*, secondo il Parlamento europeo e la Commissione è possibile seguire la strada della cooperazione rafforzata, nel quadro dei trattati esistenti. Questa procedura, però, ha dei limiti, in quanto essa consente solo di prevedere l'istituzione, tra i paesi partecipanti alla cooperazione rafforzata, di un'imposta nazionale comune, il cui gettito potrà essere in tutto o in parte devoluto al bilancio europeo, ma non consente l'attribuzione della sovranità fiscale in capo ad istituzioni europee: per questa è necessaria una modifica dei trattati. Anche nel caso in cui il bilancio dei paesi dell'eurozona dovesse essere finanziato a debito, secondo il Parlamento europeo e la Commissione, sarà necessaria la revisione dei trattati attuali.

La risoluzione del Parlamento europeo, se da un lato solleva un problema corretto, vale a dire l'istituzione di un bilancio dell'eurozona, dall'altro è anche molto debole. Essa allontana nel tempo l'integrazione nei trattati esistenti del trattato istitutivo del MES e del *Fiscal Compact*, quando invece la sua accelerazione rafforzerebbe proprio l'eurozona sotto diversi aspetti. Come si è già detto, la sua inclusione nei trattati comporterebbe il riconoscimento in capo all'eurozona del potere di emettere *euro-bond* e, soprattutto, consentirebbe di superare il problema della legittimità democratica che resta sotteso al MES. L'integrazione del *Fiscal Compact*, invece, consentirebbe di introdurre nei trattati un principio che non è stato accettato al momento della redazione del Trattato di Lisbona, ma che invece nel *Fiscal Compact* è presente, vale a dire l'entrata in vigore di un trattato quando una maggioranza di paesi, nel caso specifico aderenti all'euro, lo avranno ratificato. Si dovrà quindi chiedere che il trattato che uscirà da una futura Convenzione costituente europea entri in vigore quando la maggioranza dei paesi dell'euro lo avrà ratificato. Occorre, però, che il Parlamento europeo s'impegni a presentare quanto prima un progetto di riforma dei trattati esistenti, con l'indicazione esplicita della necessità di dotare l'eurozona di un bilancio finanziato con risorse fiscali e di debito proprie e della necessità che il nuovo trattato entri in vigore quando lo avrà ratificato la maggioranza degli Stati e dei cittadini europei, in modo che le prossime elezioni europee siano vere e proprie elezioni costituenti. L'iniziativa del Parlamento europeo sarebbe rafforzata se, nel frattempo, i paesi dell'eurozona si impegnassero su un patto "pre-costituzionale"³⁰ avente i medesimi obiettivi.

³⁰ Sergio Fabbrini, "L'Europa che Cameron vuole", *Il Sole-24 Ore*, 25 gennaio 2013.

2.5 Quale struttura istituzionale si potrebbe prefigurare per la gestione del bilancio dell'eurozona?

Per quanto riguarda le istituzioni che all'interno dell'attuale quadro istituzionale, in prima ipotesi, dovranno presiedere al controllo del bilancio dell'eurozona – aggiuntivo a quello dell'UE –, occorrerà una modifica dei trattati esistenti che preveda un voto separato sui due bilanci: nel primo caso, voterebbe il Parlamento europeo nella configurazione dei paesi aderenti all'eurozona e, nel secondo caso, il Parlamento europeo nel suo complesso. Nel caso in cui il bilancio dell'eurozona non fosse finanziato da una risorsa fiscale autonoma, ma dovesse essere l'esito di una ripartizione del gettito di una determinata imposta tra il livello europeo e quello nazionale, come l'imposta sulle transazioni finanziarie o la *carbon tax*, si potrebbe far ricorso a quanto prevede l'articolo 13 del *Fiscal Compact*, secondo cui “il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali definiranno insieme l'organizzazione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio”. La “Conferenza dei rappresentanti” dovrà però avere la competenza sulla ripartizione del gettito fiscale e il Parlamento europeo, nella configurazione dei paesi dell'eurozona, deciderà la politica di bilancio.

La necessità che la destinazione delle risorse comuni sia oggetto di una decisione che veda coinvolti il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali era già stata ricordata a suo tempo da Albertini³¹. Il problema che si pone è però quello di vedere come possa concretamente funzionare il meccanismo di una *decisione* congiunta dei due livelli parlamentari, oltre che di una discussione. Un'indicazione può venire dal precedente della federazione australiana quando, nel corso della crisi degli anni '30 del secolo scorso, essa convenne che ad indebitarsi sul mercato dei capitali, per conto di tutti i livelli della federazione, fosse unicamente il livello federale. Per decidere sulla politica del debito e sulla sua ripartizione, venne istituito il *Loan Council*, dove erano rappresentati, su basi paritetiche, il livello federale ed il livello statale. In caso di parità dei voti espressi, sarebbe prevalso il voto del Presidente del *Loan*³². Nel caso del bilancio dell'eurozona potrebbe avvenire la stessa cosa. La “Conferenza dei rappresentanti dei Parlamenti” dovrebbe essere composta in misura paritetica dal Parlamento europeo, nella configurazione dei membri dei paesi dell'eurozona, e dai parlamenti dei paesi dell'eurozona. Le due istanze sarebbero presiedute da un Presidente scelto di comune accordo e che potrebbe essere il Presidente dell'Eurogruppo. In caso di parità sulla votazione della ripartizione delle risorse, sarebbe decisivo il voto del Presidente, vale a dire la figura che rappresenterebbe il punto di vista dell'interesse comune europeo. Una prima concreta applicazione di questa modalità di funzionamento della “Conferenza” potrebbe essere data dalla votazione sulla ripartizione, tra il livello europeo e quello nazionale, della istituenda tassa sulle transazioni finanziarie, che costituirebbe così la prima risorsa fiscale propria del bilancio aggiuntivo dell'eurozona.

³¹ Mario Albertini, “Schema del rapporto del Presidente dell'U.E.F. al Comitato federale del 14-15 marzo 1981”, *Il Federalista*, 23, n.1 (1981).

³² È bene però ricordare che sulla *ripartizione* delle risorse raccolte, il *Loan Council* decideva all'unanimità. La procedura decisionale per la distribuzione dei fondi nel caso in cui non si fosse raggiunta l'unanimità avveniva in base ad una formula molto discutibile, in quanto premiava gli Stati meno virtuosi. Essa prevedeva, infatti, che la ripartizione dei fondi raccolti avvenisse riconoscendo al governo federale il 20% delle risorse, mentre il resto era ripartito tra gli Stati membri in funzione dei livelli d'indebitamento da loro raggiunti nei cinque anni precedenti.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio 30
10024 Moncalieri (TO)

Tel. +39 011 670 5024
Fax. +39 011 670 5081
www.csfederalismo.it
info@csfederalismo.it