



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**POLITICA FISCALE EUROPEA: UNA
PROSPETTIVA COMUNE**
**EUROPEAN FISCAL POLICY: A COMMON
PROSPECT**

Relatore:

Prof. Esposti Roberto

Rapporto Finale di:

Racchi Claudio

Anno Accademico 2019/2020

Sommario

INTRODUZIONE.....	3
CAPITOLO 1. LA POLITICA FISCALE	5
1.1 DEFINIZIONE E FUNZIONAMENTO	5
1.1.1 Spesa pubblica o tassazione	6
1.1.2 Politica fiscale e politica monetaria	10
1.1.3 Cenni sulla sostenibilità del debito pubblico	18
1.2 PERCHE' COORDINARE LE POLITICHE FISCALI ALL'INTERNO DELL'UE.....	21
CAPITOLO 2. UE: TRATTATI E RIFLESSIONI SUL BILANCIO	25
2.1 IL PERCORSO STORICO E I PARAMETRI EUROPEI.....	25
2.2 BILANCIO DELL'UNIONE	29
2.2.1 Entrate	30
2.2.2 Uscite	31
2.3 CRITICITA' E SOLUZIONI PER IL BILANCIO EUROPEO	34
CAPITOLO 3. PROSPETTIVE PER UN EUROPA FEDERALE	37
3.1 DIFFERENZE TRA L'UNIONE EUROPEA E GLI STATI FEDERALI.....	37
3.2 IPOTESI DI CONDIVISIONE DEL DEBITO TRA GLI STATI MEMBRI DELL'UE	41
CONCLUSIONI.....	47
Bibliografia	50

INTRODUZIONE

Da dove ripartire per convincere opinioni pubbliche nazionali scettiche e disilluse, quando non apertamente ostili, che l'Europa tutto compreso è fondamentale? Operazione difficile, ma non impossibile.

È noto che la crisi di fiducia nel progetto europeo è soprattutto la conseguenza delle difficoltà emerse in Europa nella gestione della drammatica crisi economica e finanziaria del 2008 e degli anni seguenti, e della successiva crisi dei flussi migratori. In attesa di capire se gli sviluppi legati alla crisi sanitaria causata dal Sars-CoV-2 modificheranno radicalmente il DNA dell'Unione, si cercheranno di individuare alcune tematiche di carattere economico, come la mancanza di coordinazione delle politiche economiche tra i diversi Stati membri e la praticabilità di un'eventuale condivisione del debito, che potrebbero in parte motivare il fallimento europeo.

La tesi inizierà con una spiegazione di alcuni elementi teorici della politica economica e in particolare della politica fiscale. Partendo da una definizione di quest'ultima, si andranno a prendere in considerazione le tematiche più inerenti all'obiettivo finale: la differenza tra la scelta di un utilizzo della tassazione piuttosto che della spesa pubblica, operare in deficit spending o in pareggio di bilancio, per poi concentrarsi sulla sostenibilità del debito e il relativo dibattito in ambito europeo. Infine, si procederà spiegando l'importanza di un'interazione tra politica

fiscale e politica monetaria, attraverso il modello IS-LM, distinguendo l'economia chiusa dall'economia aperta.

In seguito, si farà riferimento al percorso storico che ha contraddistinto l'UE, in particolare dal momento della costituzione della moneta unica, e se ne analizzerà il bilancio. In particolar modo si farà riferimento ai Quadri finanziari pluriennali 2014-2020 e 2021-2027 che la Commissione Europea propone ogni sette anni per comprendere quali sono le voci di spesa dell'Unione. Questa analisi serve perché un'unione fiscale presuppone anche l'accentramento di varie materie, pertanto l'obiettivo è quello di capire quali materie potrebbero essere accentrate e quali invece sarebbe meglio lasciare in mano ai singoli Stati. Inoltre, si valuteranno le risorse di cui l'UE dispone per finanziarsi e le relative problematiche inerenti alle dimensioni del bilancio in relazione alla spesa pubblica dei singoli Stati membri.

In seguito, si analizzeranno le differenze tra l'UE e altri stati federali per comprendere la ripartizione della spesa tra governo centrale e governi locali nonché la ripartizione del bilancio centrale. Una volta capito questo poi si potrà spostare l'attenzione sulle prospettive future di una condivisione del debito e quindi di una coordinazione in termini di politiche economiche tra i paesi membri. L'obiettivo sarà quello di evidenziare la necessità di un coordinamento in termini di spesa comune all'interno dell'Eurozona. Mentre l'Europa si prepara a questo grande passo, si cercheranno di capirne i vantaggi e di analizzarne le prospettive.

CAPITOLO 1. LA POLITICA FISCALE

1.1 DEFINIZIONE E FUNZIONAMENTO

La politica fiscale è l'insieme degli interventi di politica economica che permettono al policy maker di influenzare la domanda e di ottenere effetti sul reddito di equilibrio tramite le variazioni della spesa pubblica, dell'imposizione fiscale e dei trasferimenti.

La politica fiscale è decisa dal governo di ogni Stato in base ai vincoli di bilancio e agli obiettivi politici da raggiungere. L'Unione Europea, attraverso il Patto di stabilità e crescita (PSC), impone regolamenti e direttive nei confronti degli stati membri affinché vi sia una linea comune da seguire.

Vi sono due tipologie di effetti che la politica fiscale produce:

- Espansivo, nel caso di aumento (riduzione) della spesa pubblica e dei trasferimenti (tassazione). La scelta è quindi quella di decidere di spendere di più a parità di entrate fiscali, o spendere uguale a prima diminuendo le entrate fiscali. Questo è fatto per cercare di rilanciare l'economia dal lato della domanda, con l'obiettivo di contrastare una fase recessiva: facilitare crescita di breve periodo, aiutando per esempio l'aumento dell'occupazione.
- Recessivo, che consiste in un taglio della spesa pubblica a parità di entrate fiscali, o un aumento delle entrate fiscali. Questa azione ha l'obiettivo di rientrare da un eccesso di debito (austerità) oppure viene utilizzata per frenare un forte aumento dell'inflazione.

Ora si pone il problema di come realizzare al meglio questa politica.

Sapendo che un'espansione (contrazione) fiscale può essere alimentata con un aumento (riduzione) della spesa pubblica e/o con una diminuzione (aumento) della tassazione, è indifferente utilizzare l'una o l'altra leva e se non lo è, quale delle due soluzioni è preferibile nei diversi contesti?

Inoltre, nel caso si decidesse di operare in deficit, come finanziare la manovra?

1.1.1 Spesa pubblica o tassazione

Le questioni appena poste possono essere risolte analizzando l'equilibrio IS-LM.

La curva IS identifica tutti i punti di equilibrio nel mercato dei beni in relazione alle variazioni del tasso di interesse "i" e del reddito Y, mentre la curva LM identifica tutti i punti di equilibrio nel mercato monetario in relazione alle variazioni del tasso di interesse "i" e del reddito.

Come dimostra l'Equazione [1], l'equilibrio sul mercato dei beni è dato dall'uguaglianza tra la produzione Y e la domanda Z, che è a sua volta data dalla somma del consumo delle famiglie C al netto delle imposte T, dal livello degli investimenti I e dalla spesa pubblica G.

Equazione 1

$$Y = C(Y - T) + I + G$$

Invece, l'Equazione [2] rappresenta l'equilibrio dei saldi monetari reali, dettato dall'offerta di moneta M e la domanda di moneta L(i):

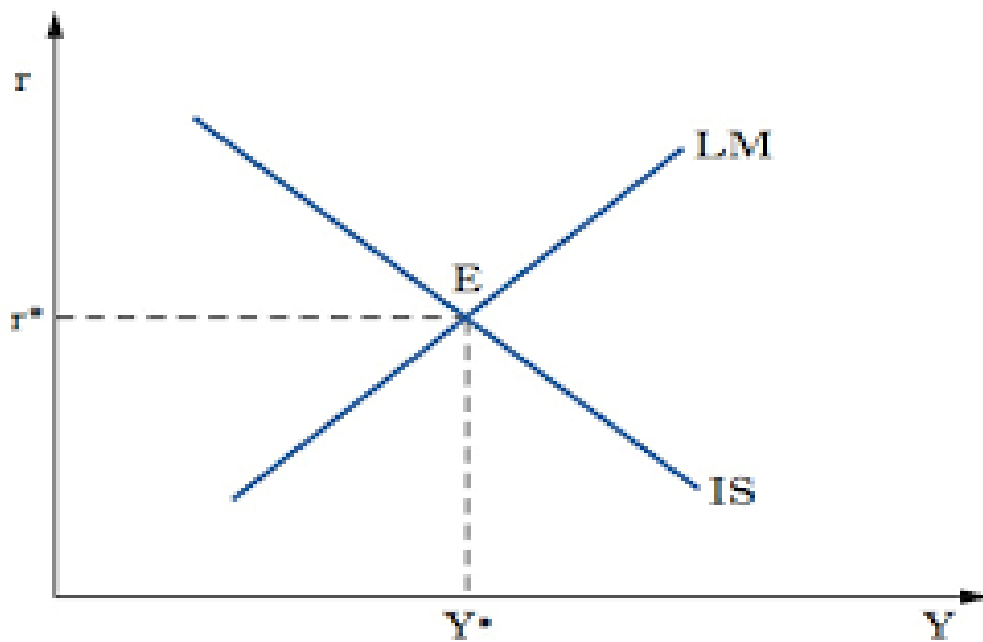
Equazione 2

$$Y = \frac{M}{P} \frac{1}{L(i)}$$

Con P= prezzo.

L'intersezione tra la IS e la LM individua il punto di equilibrio in cui sia il mercato dei beni che quello monetario sono in equilibrio, per cui questo modello consente di analizzare gli effetti delle varie politiche fiscali e monetarie.

Grafico ¹



¹ Il grafico rappresenta la combinazione ideale di reddito e tasso di interesse per cui si verifica l'equilibrio IS-LM nel punto E. Fonte: <http://www.treccani.it/enciclopedia>

La politica fiscale, in particolar modo, agisce nel mercato dei beni (curva IS), poiché lo Stato può agire sulle componenti della spesa pubblica e della tassazione per influenzare le prospettive di reddito dei cittadini.

Per comprendere proprio qual è la risposta che osserviamo in termini reali di Y ad una qualche variazione della spesa pubblica e della tassazione introduciamo il concetto di moltiplicatore fiscale, che va calcolato esprimendo la curva IS in forma analitica (Equazione [3]):

Equazione 3

$$Y = [c_0 + c_1(Y - T)] + [I + d_1 - d_2i] + G$$

Con $I = \bar{I} + d_1Y - d_2i$ con $d_1, d_2 > 0$ e $C = c_0 + c_1(Y - T)$ con $c_0 > 0, c_1 < 1$ dove d_1 = sensibilità degli investimenti al reddito; d_2 = sensibilità degli investimenti al tasso di interesse; c_0 = consumi al tempo 0; c_1 = propensione marginale al consumo.

Se si esprime la curva IS in funzione del tasso di interesse “ i ”, come nell’Equazione [4],

Equazione 4

$$i = \frac{1}{d_2}A - \frac{1 - c_1 - d_1}{d_2}$$

possiamo individuare la componente della spesa autonoma (Equazione [5]), in cui ritroviamo le leve fiscali:

Equazione 5

$$A \equiv c_0 + \bar{I} + G - c_1$$

che sono G e T.

È bene per cui distinguere il moltiplicatore della spesa pubblica G da quello della tassazione T, in modo tale da rispondere alla prima domanda.

Il moltiplicatore della spesa pubblica è dato dalla derivata di Y rispetto alla spesa pubblica G (Equazione [6]):

Equazione 6

$$m_G = \frac{\Delta Y}{\Delta G} = \frac{1}{1 - c_1 - d_1} \gg 1$$

Mentre il moltiplicatore della tassazione si trova derivando Y rispetto alla tassazione T (Equazione [7]):

Equazione 7

$$m_T = \left| \frac{\Delta Y}{\Delta T} \right| = \left| \frac{c_1}{1 - c_1 - d_1} \right| > 1$$

Il risultato che emerge è che il moltiplicatore della spesa pubblica è maggiore rispetto al moltiplicatore delle entrate fiscali. A livello teorico, infatti, agire sulla spesa pubblica significa muovere la domanda in maniera immediata e totale, a differenza di quello che accade nella tassazione, evidentemente influenzata dalla propensione marginale al consumo dei cittadini e quindi alla porzione di reddito che consumano in beni e servizi.

Un Paese che saprà gestire al meglio le risorse da allocare nella spesa pubblica avrà, la possibilità di assistere a tassi di crescita elevati che gli permetteranno di consolidare la propria posizione debitoria nei confronti degli altri Paesi.

1.1.2 Politica fiscale e politica monetaria

Un altro aspetto molto importante a proposito della politica fiscale riguarda la sua stretta connessione con la politica monetaria.

Se si colloca il problema nello schema IS-LM, una politica fiscale espansiva o restrittiva, provocando uno spostamento della curva IS, comporta una combinazione diversa tra tasso di interesse e reddito, che può essere influenzato a sua volta da uno spostamento della curva LM.

Nel caso di una LM inclinata, si verifica il cosiddetto spiazzamento degli investimenti privati dovuto ad un aumento del tasso di interesse, che riduce proprio la volontà di spesa dei privati in investimenti. Infatti, se si decidesse di operare una politica fiscale espansiva attraverso una diminuzione delle tasse o un aumento della spesa pubblica, questo comporterebbe un aumento del tasso di interesse di equilibrio e un aumento della domanda/reddito, che tuttavia non sarebbe così elevato come se lo fosse nel caso di “i” costante. Questo meccanismo viene anche detto “retroazione monetaria”.

Mettendo a sistema la curva LM con la curva IS si ottiene l’equilibrio IS-LM (Equazione [8]):

Equazione 8

$$Y = \frac{1}{(1 - c_1 - d_1) + d_2 \frac{f_1}{f_2}} A + \frac{\frac{d_2}{f_2}}{(1 - c_1 - d_1) + d_2 \frac{f_1}{f_2}} \frac{M}{P}$$

Con m_R , che è il moltiplicatore della politica fiscale con retroazione monetaria, che risulta essere minore di m_G , moltiplicatore della spesa pubblica.

Pertanto, la retroazione monetaria attenua il moltiplicatore fiscale in quanto il nuovo punto di equilibrio IS-LM prevede un più alto tasso di interesse di equilibrio.

Grafico ²



Inoltre, questo schema dice che esiste una retroazione monetaria (piccola o grande, a seconda di come sono fatte le curve) e che questo effetto di spiazzamento degli investimenti privati può essere annullato usando la leva monetaria (politica monetaria accomodante). La politica monetaria accomodante ha quindi l'obiettivo

² Una politica fiscale espansiva fa muovere la IS verso destra nel nuovo punto di equilibrio e_1 , dove il tasso di interesse è più elevato. Se non vi fosse un accomodamento monetario che sposti la LM verso destra nell'ipotetico punto A, lo spiazzamento degli investimenti privati dovuto all'aumento del tasso di interesse annullerebbe la manovra espansiva. Fonte: <https://www.okpedia.it>

di ridurre l'effetto di spiazzamento degli investimenti indotto da una manovra fiscale espansiva.

Un altro motivo per cui si adotta una politica monetaria accomodante è la necessità di finanziare una manovra in deficit. Il debito pubblico di un Paese può infatti essere venduto sul mercato in forma di titoli del debito pubblico, che può essere acquistato dalla BCE, ma anche da banche private, investitori e risparmiatori, creando in questo modo moneta acquistando titoli sul mercato secondario (quindi non finanziando direttamente il debito), come nel caso del Quantitative Easing; non per finanziare la manovra in deficit ma per ridurre il debito (politica monetaria non accomodante).

Nonostante questo modello abbia alcune criticità (ad esempio non considera lo stock di debito pubblico o l'inflazione), esso è un'ottima spiegazione del perché un coordinamento tra politiche fiscali e monetarie sia necessario. Infatti, in un caso come l'Unione Economica e Monetaria dove la politica monetaria è centralizzata mentre quella fiscale è in mano ai singoli stati, vi è il rischio di inefficienza dovuto al mancato coordinamento di quest'ultima: una politica monetaria espansiva può avere l'effetto di un accomodamento monetario per un paese ed allo stesso tempo generare inflazione in un altro dove il governo lascia invariate le sue spese o le riduce, mentre una restrittiva può contrastare l'inflazione in un paese con buoni livelli di produzione e generare disoccupazione in un paese in cui gli investimenti

sono bassi per via dell'aumento del tasso d'interesse e della relazione inversa tra inflazione e disoccupazione.

Questo perché in economia aperta le politiche fiscali di un Paese influenzano molto le economie di Paesi con cui si è fortemente integrati, come nel caso degli stati membri dell'UE. Infatti, la curva IS in economia aperta, data dall'Equazione [9] tiene conto delle esportazioni e delle importazioni di un Paese, oltre a prendere in esame la possibilità di mobilità dei capitali in relazione alla differenza dei tassi di interesse e presuppone l'esistenza di un tasso di cambio, cioè il fatto che il prezzo relativo delle merci dipende dal valore delle monete che trattano tra loro.

Equazione 9

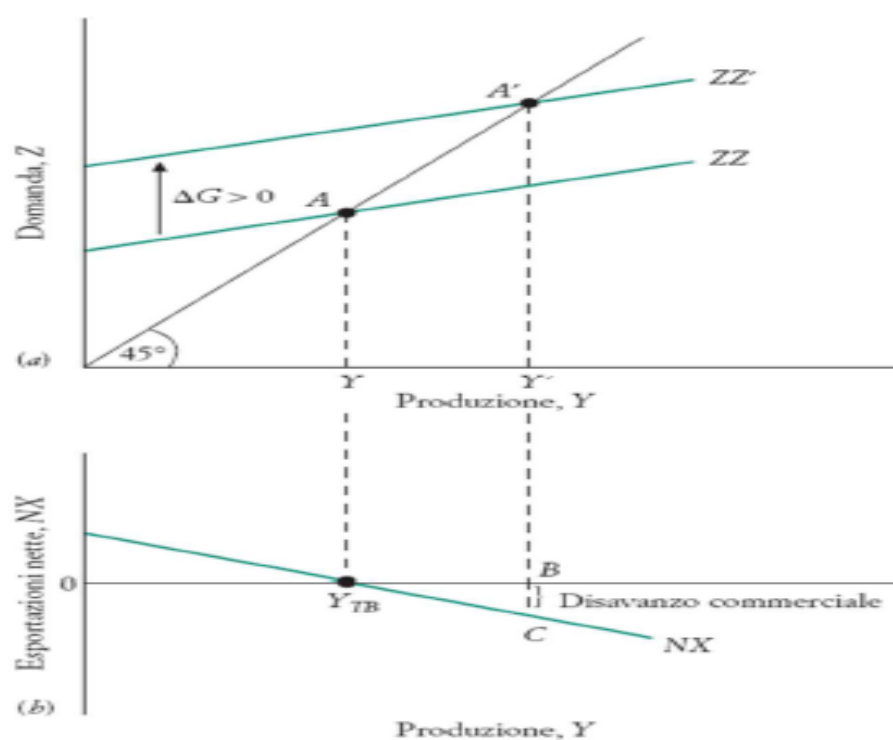
$$Y = [c_0 + c_1(Y - T)] + [I + d_1Y - d_2i] + G + NX$$

Con $NX = -mY + xY - vR$ con $m, x, v > 0$; NX = esportazioni - importazioni= bilancia commerciale; Y^* = PIL estero; R =tasso di cambio.

Rispetto al modello in economia chiusa è importante sottolineare come la curva IS si sposti in seguito ad una variazione di NX , cioè ad una variazione del reddito estero e/o del tasso di cambio. È evidente che si considerano componenti come il reddito estero e le importazioni che non sono soggette al controllo diretto da parte di un Paese perché dipendono da fattori esterni e non potenzialmente controllabili. Si consideri, per esempio, l'aumento di spesa pubblica da parte di un Paese che, come si è visto, produce un aumento della domanda interna, il quale, rispetto all'economia chiusa, produce un effetto moltiplicatore più contenuto e soprattutto

peggiora la bilancia commerciale, in quanto si riducono le esportazioni nette. Infatti, parte dell'effetto moltiplicatore si scarica all'esterno, per cui si crea un disavanzo visto che le esportazioni (che dipendono da Y^* e non da Y) rimangono costanti, mentre le importazioni aumentano perché la domanda interna sale. Quindi, in paesi fortemente integrati l'effetto delle politiche fiscali in parte si scarica verso l'esterno.

Grafico ³



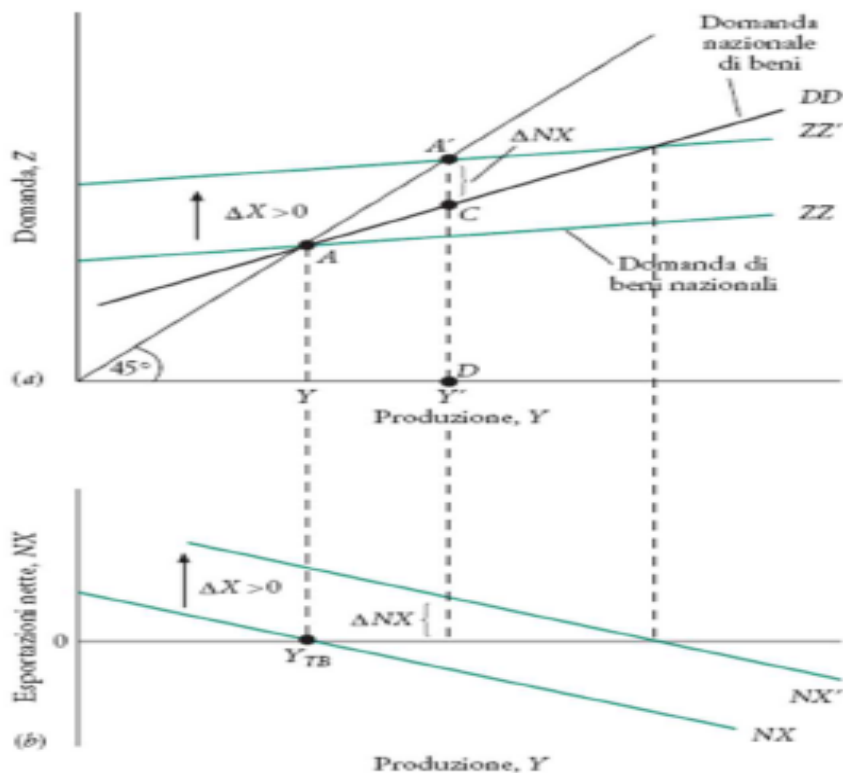
³ L'aumento della spesa pubblica che sposta la curva di domanda ZZ (grafico in alto) in alto produce un aumento della domanda interna che a sua volta provoca un peggioramento della bilancia commerciale, creando un disavanzo dato dalla distanza tra C e B (grafico in basso).
Fonte: R.Esposti, Corso di Politica Economica a.a. 2019/2020.

Un'altra situazione interessante da prendere in considerazione è l'aumento della domanda estera, dovuta, per esempio, da un aumento della spesa pubblica di un altro Paese. Questa variazione positiva comporta delle piacevoli conseguenze, aumentando il livello di produzione e producendo un avanzo commerciale. Quindi un aumento della spesa pubblica di altri paesi produce un aumento delle esportazioni nel paese in questione, che provoca anche un aumento di produzione interno al paese, a cui corrisponde un aumento di reddito e di domanda, ma produce anche un aumento della bilancia commerciale.

Emerge quindi la notevole interdipendenza degli effetti delle politiche fiscali tra paesi integrati e la necessità di attuare politiche fiscali coordinate tanto più vi è questa integrazione.

Grafico ⁴

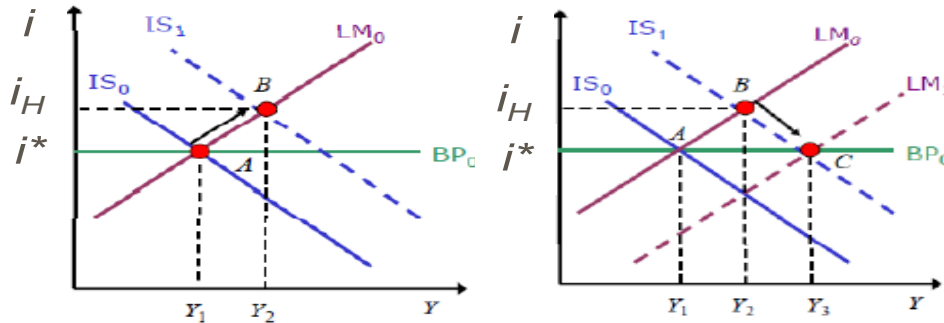
⁴ Un aumento della spesa pubblica di un altro Paese provoca un aumento del livello di produzione di un Paese con cui è in stretto legame, spostando la curva ZZ verso l'alto in ZZ'. Di conseguenza, vi è un aumento delle esportazioni nel Paese ($\overline{\Delta X}$) che produce un aumento della bilancia commerciale. Fonte: R. Esposti, Corso di Politica Economica a.a. 2019/2020



In economia aperta, ipotizzando un'espansione fiscale che sposti la curva IS in alto a destra, si forma un nuovo equilibrio interno, in cui si è in avanzo nella Bilancia dei pagamenti, per cui verrà creata moneta e quindi uno scivolamento della LM verso il basso a destra fino a quando il canale estero è aperto. La politica fiscale risulta essere così efficace.

Grafico ⁵

⁵ La politica fiscale espansiva fa muovere la IS verso destra (punto A → punto B) e solo grazie all'accomodamento monetario (LM verso destra, punto B → punto C) la manovra risulta essere efficace. Fonte: R.Esposti, Corso di Politica Economica a.a. 2019/2020.



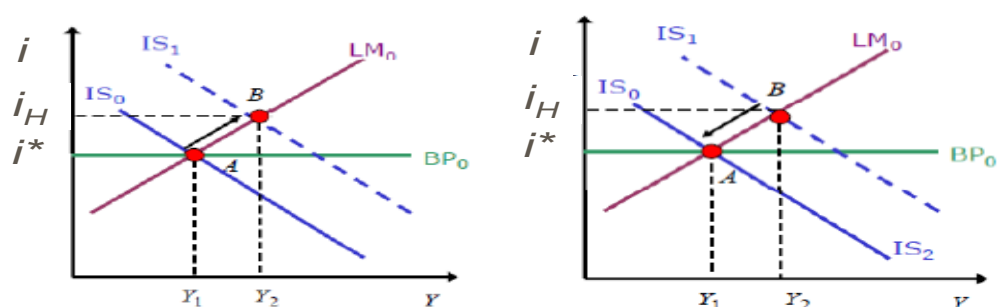
In regime di cambi flessibili le cose cambiano considerevolmente. Infatti, è l'aggiustamento autonomo del cambio a riportare la bilancia dei pagamenti di un Paese in equilibrio: se un paese è in surplus nella BP, vedrà il suo cambio crescere e la sua moneta rivalutarsi; viceversa, se è in deficit, il suo cambio decrescerà e la moneta si svaluterà.

La Bilancia dei Pagamenti registra il flusso di risorse finanziarie da e verso un paese. Questa si compone di tre conti: conto corrente, che esprime i flussi finanziari tra un paese e l'altro, legati ad import, export e flussi di redditi; conto capitale, che registra movimenti di capitale non finanziario, come immobili o terreni; conto finanziario, composto da investimenti diretti esteri, investimenti di portafoglio e riserve valutarie.

Si immagina che un Paese, in una situazione di equilibrio, decida di varare una politica fiscale espansiva: il nuovo equilibrio non è stabile perché si verifica un peggioramento della bilancia commerciale, causato dall'aumento delle importazioni. La BP in questo modo si ritrova in una situazione di surplus, perché

il nuovo tasso di interesse attira capitali esteri. Nel nuovo equilibrio, quindi, il tasso di cambio si apprezza in modo tale che la curva IS rientri in seguito all'espansione fiscale, a causa di un peggioramento delle esportazioni e un miglioramento delle importazioni. In sostanza, l'espansione fiscale produce due effetti indesiderati: un effetto espansivo che viene riassorbito dal peggioramento della bilancia commerciale, che a sua volta fa peggiorare le esportazioni nette.

Grafico ⁶



1.1.3 Cenni sulla sostenibilità del debito pubblico

Ora bisogna chiarire il concetto di debito pubblico e comprendere il motivo per cui non è possibile operare sempre in deficit spending.

Partendo dall'Equazione [10] del vincolo di bilancio di un qualsiasi paese nell'anno t ,

Equazione 10

$$d_t \equiv iB_{t-1} + (G_t - T_t)$$

⁶ La politica fiscale espansiva risulta essere inefficace (dal punto B si ritorna al punto A dopo la manovra) in quanto l'effetto espansivo viene riassorbito dal peggioramento della bilancia commerciale. Fonte: R. Esposti, Corso di Politica Economica 2019/2020.

Dove d_t = disavanzo; B_{t-1} = stock di debito pubblico alla fine dell'anno t -1; i = tasso di interesse; G_t = spesa pubblica nell'anno t; T_t = imposte al netto dei trasferimenti nell'anno t; $dp_t = (G_t - T_t)$ = disavanzo primario (se negativo = avanzo), si arriva a definire che la quantità di debito pubblico alla fine dell'anno t è misurata attraverso la seguente Equazione [11]:

Equazione 11

$$B_t = d_t + B_{t-1} = (1 + i)B_{t-1} + dp_t$$

Se tuttavia parte del disavanzo viene finanziato con creazione di moneta (finanziamento monetario: ΔM), si deve aggiungere questa quantità alla precedente formula.

Se si esprime il vincolo di bilancio in termini relativi, si ottiene il famigerato rapporto debito/PIL (Equazione [12]):

Equazione 12

$$\frac{B_t}{Y_t} = \frac{(1 + i) B_{t-1}}{(1 + g) Y_{t-1}} + \frac{dp_t}{Y_t} - \frac{\Delta M_t}{Y_t}$$

Per sostenibilità del debito si intende quindi la circostanza in cui il rapporto debito/PIL nell'anno t dev'essere minore o almeno uguale a 0, a condizione che il debito non venga finanziato con nuova moneta ($\frac{\Delta M_t}{Y_t} = 0$).

Moltiplicando per Y e semplificando, la condizione di sostenibilità sarà data dall'Equazione [13]:

Equazione 13

$$-dp_t \geq (i - g)B_{t-1} \quad [14]$$

Le implicazioni per la sostenibilità del debito pubblico contenute nell'equazione precedente riguardano essenzialmente il disavanzo primario che uno stato si può permettere, dato il tasso di crescita dell'economia e il tasso di interesse che viene pagato sul debito pubblico. In generale, possiamo affermare che, se si registra un disavanzo primario ($-dp_t < 0$), la sostenibilità richiede che il tasso di crescita dell'economia sia superiore al tasso di interesse pagato sul debito; se, invece, il tasso di crescita dell'economia è basso rispetto ai tassi di interesse, la sostenibilità richiede un avanzo primario ($-dp_t > 0$) strutturale.

Si pone quindi il problema della sostenibilità del debito pubblico, che ci consente di spiegare efficacemente il motivo per cui non è possibile attuare una politica fiscale continuamente in deficit spending. Come sostiene l'Osservatorio dei Conti Pubblici Italiano, “troppo debito pubblico danneggia l'economia attraverso tre canali” (OCPI, 2019): la riduzione del tasso di crescita di lungo periodo dell'economia causato da un debito pubblico elevato (crowding out); gli effetti destabilizzanti che si manifestano quando i mercati finanziari temono che lo Stato non sia più in grado di ripagare il proprio debito; se il debito è troppo alto, diventa difficile o impossibile utilizzare la leva dei conti pubblici per sostenere l'economia in periodi di crisi, visto che questo farebbe crescere il debito ulteriormente.

Un aumento esponenziale del debito pubblico solitamente si verifica quando un Paese adotta politiche fiscali molto espansive, noncurante del fatto che il tasso di crescita del PIL di quello stesso Paese è minore rispetto al tasso di interesse che paga sul debito. Allo stesso modo, nonostante il tasso di crescita del PIL risulti maggiore rispetto al tasso di interesse che il Paese paga sul debito, se il debito è già di per sé elevato e l'avanzo primario non è sufficientemente adeguato a rientrare dalla situazione, il debito pubblico di quel Paese rischierebbe comunque di esplodere.

Tenuto conto di quanto affermato, è evidente che un Paese non può permettersi di avere un debito pubblico troppo elevato e, nel caso in cui si trovasse in questa situazione, dovrebbe necessariamente rientrare da questa circostanza. Infatti, le politiche fiscali espansive possono essere efficaci e utili nel breve periodo perché rilanciano la domanda e producono un effetto reale, ma è chiaro che nel lungo periodo il problema di accumulazione del debito costringerà lo stato a fare politiche di segno opposto.

1.2 PERCHE' COORDINARE LE POLITICHE FISCALI ALL'INTERNO DELL'UE

Come abbiamo visto, l'Unione Europea ha compreso la necessità, dopo la crisi finanziaria del 2008, di mettere in campo delle soluzioni che risolvessero il problema dell'asincronia delle diverse politiche fiscali tra i paesi membri. La crisi

ha infatti colpito maggiormente soltanto alcuni Paesi membri, i cosiddetti PIIGS (Portogallo, Italia, Irlanda, Grecia e Spagna), evidenziandone la precaria condizione dei conti pubblici (debito pubblico elevato, rendimento dei titoli di stato, indebitamento con l'estero) e la scarsa competitività dell'economia in termini di produttività e di crescita. Per questo motivo l'UE ha scelto di rinforzare il PSC con nuove norme di governance economica (Six Pack, Two Pack, Fiscal Compact) in modo tale da controllare in modo più stringente le politiche economiche dei paesi membri ed evitare che queste economie influenzino negativamente l'andamento generale dell'Eurozona. Come si evince dal sito del Parlamento Europeo, “la governance rafforzata comprende: un nuovo metodo di lavoro sincronizzato — il Semestre europeo — per discutere e coordinare le priorità economiche e di bilancio; una sorveglianza più stretta, da parte dell'Unione, delle politiche di bilancio nel quadro del patto di stabilità e crescita; nuovi strumenti per far fronte agli squilibri macroeconomici e nuovi strumenti per gli Stati membri in difficoltà finanziarie.” (UE, Parlamento Europeo). Questo dimostra l'esigenza da parte dell'UE di coordinare le politiche economiche dei diversi stati membri perché si tratta di economie fortemente integrate tra loro, in modo tale da non creare squilibri tra le economie dell'eurozona.

Tuttavia, una politica monetaria espansiva come quella attuata dalla BCE durante la crisi avrebbe ottenuto risultati migliori se accompagnata da una politica fiscale espansiva come avvenuto ad esempio negli USA dove “il deficit federale è infatti

passato dal 2,8% di fine 2007 al 12,4% del 2009” (Longo, 2015). Il motivo per cui questo tipo di manovra non è avvenuta è duplice, infatti le spese del governo possono essere finanziate praticamente solo con le tasse o con il debito pubblico (che in realtà ricordiamo essere tasse future), e mentre il debito pubblico non era un’opzione per via dei dubbi sulla solvibilità di alcuni stati, un aumento delle tasse in tempo di crisi avrebbe avuto un costo politico troppo alto (rendendo preferibili le politiche monetarie della BCE che in quanto ente indipendente non ha problemi di questo tipo), senza contare che esse erano già molto alte in alcune aree dell’Unione.

In conclusione, tenendo conto del problema del debito pubblico e di come esso non fosse presente in tutti gli stati, della necessità di una politica fiscale coerente con quella monetaria, appare evidente come i singoli stati debbano trovare una duplice soluzione. Se da una parte dovrebbero infatti cercare di contenere il debito pubblico in fase di crescita, dall’altra dovrebbero coordinare (se non unire) le loro politiche fiscali negli ambiti in cui vi sarebbe un valore aggiunto se tale scelta si dovesse fare. Ciò permetterebbe di avere almeno una parte della politica fiscale coordinata con quella monetaria e maggiormente efficace in quanto gestita dall’ente che la farebbe fruttare di più. Rimane ora da capire quante e quali parti della politica fiscale andrebbero unite, in considerazione del fatto che, con la recente crisi sanitaria ed economica provocata dalla diffusione pandemica del SARS-CoV-2, la Commissione europea, sotto spinta degli stati membri, ha proposto di varare un

nuovo strumento per la ripresa, Next Generation EU, incorporato in un bilancio dell'UE a lungo termine per il periodo 2021-2027.

Per la prima volta è quindi prevista una forma di condivisione del debito attraverso l'emissione di titoli comuni sui mercati finanziari da parte della BCE. Gli stati membri devono soltanto esprimere una garanzia rispetto al fatto che nel caso di necessità sostengano tali titoli. Prima di addentrarci nelle caratteristiche del bilancio dell'UE e capire come viene gestito, vedremo qual è stato il percorso storico partendo dalla costituzione della moneta unica.

CAPITOLO 2. UE: TRATTATI E RIFLESSIONI SUL BILANCIO

2.1 IL PERCORSO STORICO E I PARAMETRI EUROPEI

Il Trattato di Maastricht ha posto le basi per la moneta unica (euro) e ha ampliato in maniera significativa gli ambiti di cooperazione fra i paesi europei, istituendo anche la cittadinanza europea, una politica estera e di sicurezza comune e una cooperazione più stretta a livello giudiziario, la Banca Centrale Europea e il sistema europeo di banche centrali, ponendosi l'obiettivo principale della stabilità dei prezzi e quindi la salvaguardia dell'euro. Inoltre, in esso sono contenuti i parametri per aderire all'euro, che vengono specificati direttamente dal Consiglio Europeo:

1. "Stabilità dei prezzi.
2. Finanze pubbliche sane e sostenibili.
3. Stabilità del tasso di cambio.
4. Tassi d'interesse a lungo termine." (UE, Consiglio Europeo)

Dal 1997 è entrato in vigore il Patto di Stabilità e Crescita (PSC), che è un accordo stipulato dai membri della UE con lo scopo di incrementare il controllo sulle rispettive politiche di bilancio pubbliche (deficit e debiti) e rafforzare, in questo modo, il processo di integrazione monetaria iniziato nel 1992 con Maastricht.

In base al Patto di stabilità, gli Stati membri che hanno aderito all'euro sono tenuti a rispettare due parametri: rapporto deficit/Pil sotto il 3% e rapporto debito pubblico/Pil sotto il 60%.

Direttamente dal Consiglio Europeo si possono ricavare le modalità di funzionamento del PSC, al quale si attribuiscono due ‘braccia’: “il braccio preventivo assicura che la politica fiscale dei paesi dell'UE sia condotta in modo sostenibile; il braccio correttivo stabilisce quali azioni devono intraprendere i paesi nel caso in cui il loro debito pubblico o disavanzo di bilancio venga considerato eccessivo.” (UE, EUR-LEX)

Tabella 2.1, Fonte: Consiglio Europeo

Tavola 7.1: Status degli Stati membri soggetti al Patto di Stabilità e Crescita nel 2016 e 2017			
		2016	2017
Braccio preventivo	Area euro	BE* DE* EE IE* IT* CY* LV LT LU MT NL* AT* SI* SK FI*	BE* DE* EE IE* IT* CY* LV LT LU MT NL* AT* SI* SK FI* PT*
	Non area euro	BG CZ DK HU* PL RO SE	BG CZ DK HR* HU* PL RO** SE UK*
Braccio correttivo	Area euro	ES FR PT	ES FR
	Non area euro	HR UK	

Infatti, gli stati membri inviano i loro programmi di stabilità alla Commissione europea e al Consiglio, i quali esamineranno i risultati e prenderanno le relative decisioni. Il programma contiene gli obiettivi di bilancio a medio termine (OMT) del Paese e indicazioni su come verrà raggiunto. Nel caso in cui i criteri non vengano soddisfatti, il Consiglio avvia una PDE in base alle raccomandazioni della Commissione.

Tuttavia, con il tempo si è evidenziata l'impossibilità da parte degli stati membri di rispettare sempre i vincoli imposti dal PSC, cosa che ha favorito l'apertura di molte

procedure di infrazione verso i paesi poco virtuosi. Molte volte si sono dovute applicare le deroghe previste dal Patto in caso di recessione: riduzione annua del PIL reale di almeno al 2% (oppure compresa tra lo 0,75% e il 2% se improvvisa, inattesa o continuata per più di un anno).

Infine, l'esplosione della crisi finanziaria del 2008 e la conseguente crisi dei debiti sovrani e dell'euro hanno evidenziato le problematiche del PSC, che infatti verrà successivamente modificato, attraverso:

- il «six pack», che ha introdotto un sistema per monitorare le politiche economiche in maniera più estesa, in modo da rilevare problemi come le bolle immobiliari o la perdita della competitività a uno stadio precoce. La principale novità è l'obiettivo di bilancio a medio termine (MTO): il disavanzo di ciascun paese deve rientrare in una fascia compresa tra -1% del PIL ed il pareggio o l'attivo, corretto da effetti congiunturali e misure temporanee una tantum (la soglia è 0,5% per paesi con rapporto debito/PIL stabilmente superiore al 60%).
- il «two pack», un nuovo ciclo di monitoraggio per l'area dell'euro, che prevede la presentazione di documenti programmatici di bilancio alla Commissione europea ogni autunno da parte dei paesi dell'area euro, tranne quelli con i programmi di aggiustamento macroeconomico;
- il trattato del 2012 sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance (Fiscal Compact) che introduce disposizioni fiscali più severe del PSC.

Infatti, come si evince dal sito dell'Unione Europea, "il Fiscal Compact prevede l'inserimento in ogni ordinamento statale di diverse clausole o vincoli, quali:

- obbligo del perseguimento del pareggio di bilancio;
- ribadito l'obbligo di non superamento della soglia di deficit strutturale superiore allo 0,5% del PIL (e superiore all'1% per i paesi con debito maggiore al 60% del PIL);
- significativa riduzione del rapporto Debito/PIL pari ogni anno a un ventesimo della parte eccedente il 60% del PIL;
- è condizione necessaria per accedere a ESM e all'OMT." (UE, EUR-LEX)

In momenti di crisi, l'UE autorizza la massima flessibilità nell'applicazione delle norme per quanto riguarda sia gli aiuti di Stato a sostegno delle imprese e dei lavoratori, sia le politiche in materia di finanze pubbliche e di bilancio, ad esempio per consentire le spese eccezionali.

È proprio quello che l'UE ha deciso di fare in seguito alla diffusione del virus SARS-CoV-2, che ha costretto molti stati membri a chiudere le attività produttive per qualche mese, con la normale conseguenza di una caduta drastica del PIL, oltre che sistemi sanitari in forte crisi e il rischio di una recessione senza precedenti. Agli stati membri è quindi stato concesso di sfiorare il limite del 3% di deficit/PIL per contrastare gli effetti catastrofici della pandemia.

Ora andremo a concentrarci sulle voci di entrata e soprattutto di spesa dell'Unione Europea, considerando quindi il bilancio vero e proprio che ha a disposizione. In questo modo si vedranno quali sono le politiche economiche messe in atto dall'UE prima della crisi pandemica, che invece verrà analizzata nel capitolo successivo.

2.2 BILANCIO DELL'UNIONE

Il bilancio europeo si basa sul così detto Quadro finanziario pluriennale (QFP) che trasforma le priorità politiche in investimenti. Esso costituisce un piano di spesa per i successivi 5-7 anni, stabilendo il massimale annuale ed i settori d'intervento. I finanziamenti, una volta adottati tramite il bilancio, vengono erogati attraverso programmi (come il programma LIFE per l'ambiente) o fondi (come i Fondi sociali o di coesione).

Avendo chiarito la composizione del quadro normativo, procederemo ora con l'analizzare la composizione delle entrate e delle uscite del Quadro finanziario pluriennale 2014-2021 e del successivo (2021-2027), andando a considerare le determinanti che un ente pubblico, come l'UE, può sfruttare per definire la politica fiscale, quali la spesa pubblica e la tassazione.

2.2.1 Entrate

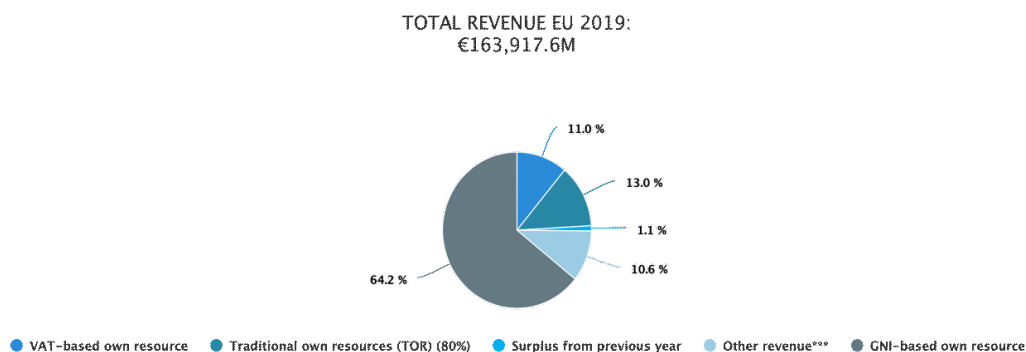


Figura 2.1, Fonte: Commissione Europea

Come si evince dalla Figura 2.1, che rappresenta il totale delle entrate dell'Unione Europea nel 2019, sono previsti diversi tipi di risorse proprie principali da cui riesce a finanziarsi:

- Traditional own resources: queste comprendono principalmente i dazi doganali sulle importazioni verso l'UE e le quote sullo zucchero. I paesi mantengono il 20 % dei dazi riscossi, a copertura delle spese di riscossione; 80%
- VAT - basate sull'imposta sul valore aggiunto (IVA): una percentuale dello 0,3 % della base imponibile IVA di ciascun paese dell'UE è trasferita all'UE;
- GNI - basate sul reddito nazionale lordo (RNL): ogni paese dell'UE trasferisce all'UE un tasso percentuale uniforme del suo RNL. La percentuale è regolata in modo che le entrate complessive corrispondano al livello concordato dei pagamenti. Si tratta della principale fonte di entrate dell'UE.
- Other revenue: multe imposte alle imprese che violano le norme dell'UE sulla concorrenza, restituzioni e imposte sugli stipendi.

2.2.2 Uscite

In figura 2.2 è rappresentato il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) del periodo 2014-2020 promosso dalla commissione UE, che fissa, per ciascun anno del periodo di programmazione, gli importi massimi degli stanziamenti di impegno del bilancio UE per singola rubrica di spesa. Come possiamo vedere, le rubriche di spesa della UE e le principali aree di policy a cui ciascuna di essa si riferisce sono:

- Competitività per la crescita e l'occupazione, che rappresenta il 13% della spesa totale e comprende settori come l'istruzione, le piccole e medie imprese, la ricerca e l'innovazione, i trasporti, l'energia.
- Coesione economica, sociale e territoriale (34% del totale), contenente spese in ricerca e innovazione, piccole e medie imprese, tecnologia, cambiamento climatico, occupazione, inclusione sociale, ...
- Amministrazione (6% sul totale).
- Ruolo mondiale dell'Europa (6%), che comprende gli aiuti umanitari e l'assistenza allo sviluppo nei confronti delle terze economie.
- Sicurezza e cittadinanza (2%), che include il problema migratorio, oltre alla sicurezza e alla salute alimentare, cultura e giustizia.
- Crescita sostenibile: risorse naturali (39%), la voce di spesa più importante del QFP 2014-2020 che accoglie la crescente richiesta di adattarsi al cambiamento climatico e quindi necessaria per la ridefinizione delle politiche agricole, rurali e ambientali.



Figura 1.2, Fonte: Commissione Europea

Per comprendere al meglio le voci di spesa dell'UE si riporta di seguito (figura 2.3) il QFP del periodo 2021/2027, redatto dalla Commissione Europea nel corso del 2018, in modo tale da analizzare le differenti scelte di politica economica da parte dell'UE nel corso di questi ultimi anni.

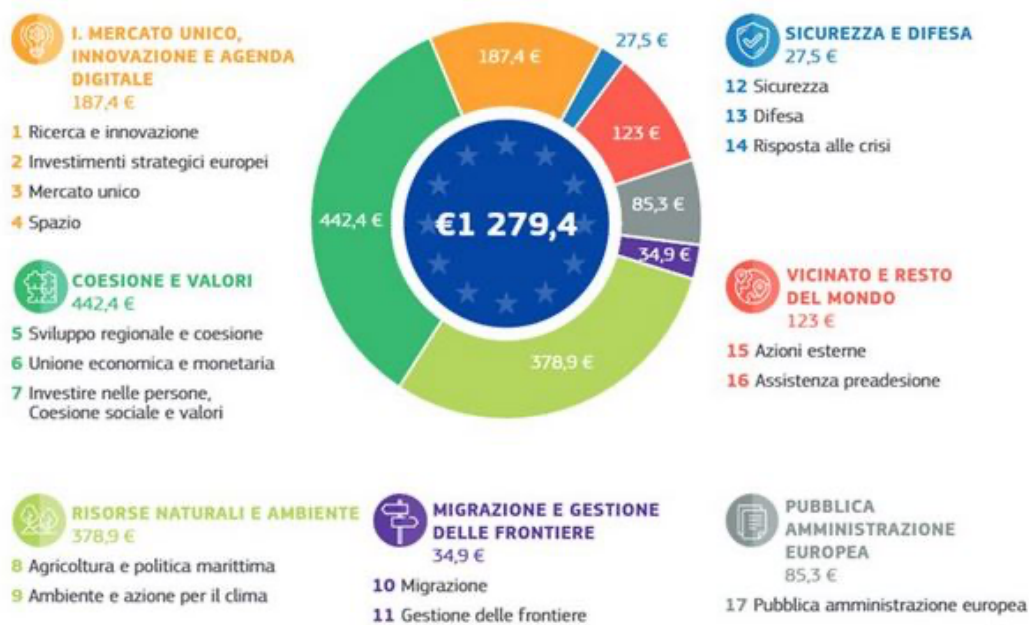


Figura 2.3, Fonte: Commissione Europea

Innanzitutto, è bene sottolineare l'aumento degli stanziamenti previsti per gli stati membri dell'UE, che dovranno fare anche a meno del contributo del Regno Unito: si passa infatti da un totale di 1087,2 miliardi di euro stanziati ai 1279,4 miliardi di euro del nuovo QFP.

Secondo la Commissione europea, la principale sfida per il futuro bilancio dell'UE sarà assicurare un adeguato finanziamento sia per le cosiddette politiche tradizionali dell'UE (politica di coesione e politica agricola comune, che assorbono circa il 70% dell'attuale QFP) che per una serie di nuove priorità che sono emerse negli ultimi anni e che necessitano per il futuro di maggiori risorse.

La Commissione Europea propone, infatti, di innalzare gli attuali livelli di finanziamento in settori considerati prioritari e ad alto valore aggiunto europeo (ricerca, innovazione e agenda digitale, giovani, migrazione e gestione delle frontiere, difesa e sicurezza interna, azione esterna, clima e ambiente - il 25%

del bilancio sarebbe destinato al raggiungimento degli obiettivi climatici rispetto al 20% del bilancio in corso), come vediamo proprio dalla figura 3, confrontata con la figura precedente: l'UE ha separato dal settore "Sicurezza e difesa" il problema dei flussi migratori, fattosi sempre più pressante dal 2015, e quindi tale da meritarsi più finanziamenti; un altro tema sempre più caldo è quello del cambiamento climatico, molto caro all'UE, che, rispetto ad altre potenze mondiali, sta procedendo rapidamente verso la riduzione totale delle emissioni di gas serra entro il 2050 da parte delle imprese europee, proprio come afferma la Commissione Europea nella propria pagina web: "It is already on track to meet its greenhouse gas emissions reduction target for 2020, and has put in place the key laws and measures to achieve its climate and energy targets for 2030. By 2050, Europe aims to become the world's first climate-neutral continent." (UE, Commissione Europea, 2018); è stata data importanza agli investimenti strategici, alla ricerca e all'innovazione e allo spazio affinché si crei un mercato unico improntato sulla cooperazione tra gli stati; infine, si prevedono tagli, fra i vari settori, alla politica di coesione e alla politica agricola.

2.3 CRITICITA' E SOLUZIONI PER IL BILANCIO EUROPEO

In conclusione, si può affermare che il bilancio dell'UE, attraverso la condivisione di risorse tra i vari Stati membri, contribuisce ad affrontare le sfide comuni e a sostenere gli obiettivi condivisi. Il bilancio e in particolare la politica di coesione in occasione della crisi finanziaria del 2008 sono diventati un'importante fonte di investimenti stabili a favore della crescita. Un altro esempio riguarda anche la risposta europea alla crisi dei rifugiati e alla minaccia della criminalità organizzata e del terrorismo: i finanziamenti destinati alla sicurezza e alla migrazione sono stati raddoppiati per sostenere, ad esempio, la nuova guardia di frontiera e costiera

europea e per aiutare gli Stati membri che ricevono un significativo afflusso di rifugiati.

Tuttavia, il bilancio dell'UE è rimasto una piccola parte della spesa pubblica totale dell'UE: rappresenta infatti meno dell'1% del reddito dell'UE e solo il 2% circa della spesa pubblica dell'Unione europea, come si evince dalla figura sottostante risalente al 2016, che rappresenta il bilancio dell'UE in relazione al reddito e alla spesa pubblica degli Stati membri.

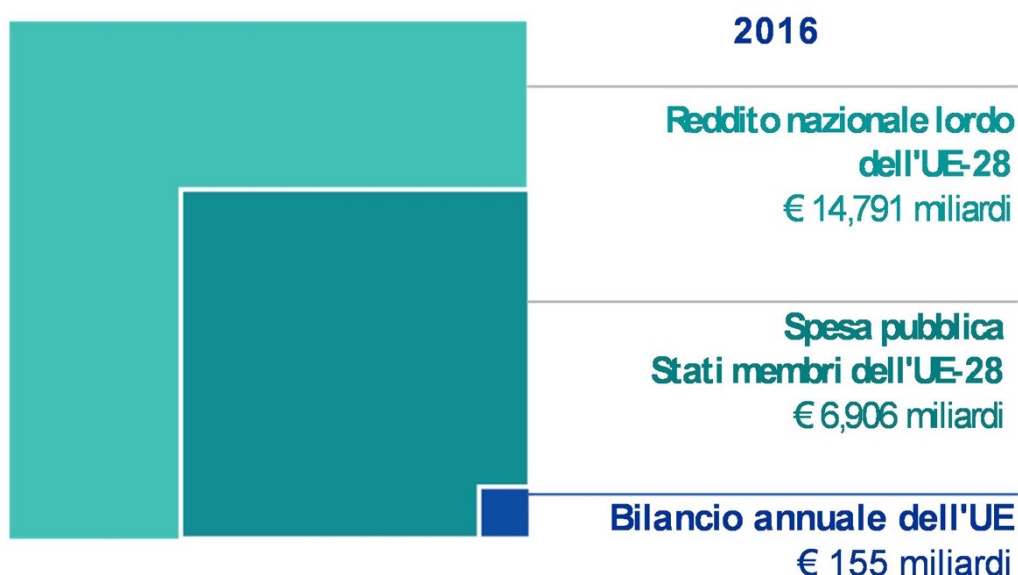


Figura 2.4, Fonte: Commissione Europea. Bilancio Ue rispetto a reddito e spesa pubblica dell'UE.

In sostanza, emerge il fatto che spese e entrate dell'UE sono molto basse rispetto al totale della spesa pubblica europea. Inoltre, le spese non possono superare le entrate: l'Unione non può fare deficit, ossia indebitarsi, ma deve gestire un bilancio in pareggio, o in leggero surplus.

Vediamo ora come potrebbe ampliare le voci in entrata che compongono il bilancio, in modo tale da ampliare le possibilità di spesa.

Innanzitutto, bisogna affermare che esiste un legame stretto fra le decisioni in merito all'utilizzo del bilancio dell'UE e la scelta delle modalità di finanziamento

del bilancio stesso. La riflessione sulla riforma del versante della spesa del bilancio dell'UE dovrebbe pertanto accompagnarsi a una valutazione critica delle modalità di finanziamento del bilancio, ossia del sistema delle risorse proprie, e delle possibili modalità di riforma di questo regime per renderlo più efficiente e in grado di fornire maggiore sostegno alle politiche.

Potenzialmente vi potrebbero essere molte fonti di entrate che finanzierebbero il bilancio dell'UE, oltre a quelle che abbiamo considerato in precedenza, ad esempio imposte comuni nel settore dell'energia o dell'ambiente per garantire condizioni di parità fra le imprese e contribuire alla lotta globale contro il cambiamento climatico, oppure i proventi diretti delle politiche e competenze dell'UE potrebbero essere considerati come entrate per il bilancio dell'UE e lo stesso vale, a lungo termine, per i ricavi delle aste nel quadro del regime di scambio delle emissioni, le indennità per emissioni degli autoveicoli e le entrate provenienti dal signoraggio, ossia quelle generate dall'emissione di moneta, che potrebbero diventare la base di una risorsa propria dell'UE.

Nel prossimo capitolo andremo ad analizzare le differenze tra l'Unione Europea e altri stati federali, per poi prendere in considerazione la possibilità di una condivisione del debito – opportunità che si sta facendo sempre più concreta in seguito alla pandemia di Coronavirus – che consenta all'UE di coordinare le politiche fiscali degli Stati membri attraverso un accentramento del potere nelle mani di Bruxelles.

CAPITOLO 3. PROSPETTIVE PER UN EUROPA FEDERALE

3.1 DIFFERENZE TRA L'UNIONE EUROPEA E GLI STATI FEDERALI

Quanto è grande il bilancio della UE rispetto a quello degli stati federali, la forma più decentrata di unione politica nazionale? Come afferma l'Osservatorio dei Conti pubblici italiani nel proprio sito web, “la spesa del bilancio centrale degli stati federali sul totale delle spese delle amministrazioni pubbliche è di circa il 53 per cento.” (Caiumi, 2019) Il bilancio dell'Unione Europea quindi è, come abbiamo già visto, circa il 2 per cento della spesa pubblica dell'area degli Stati Membri (Figura 5).

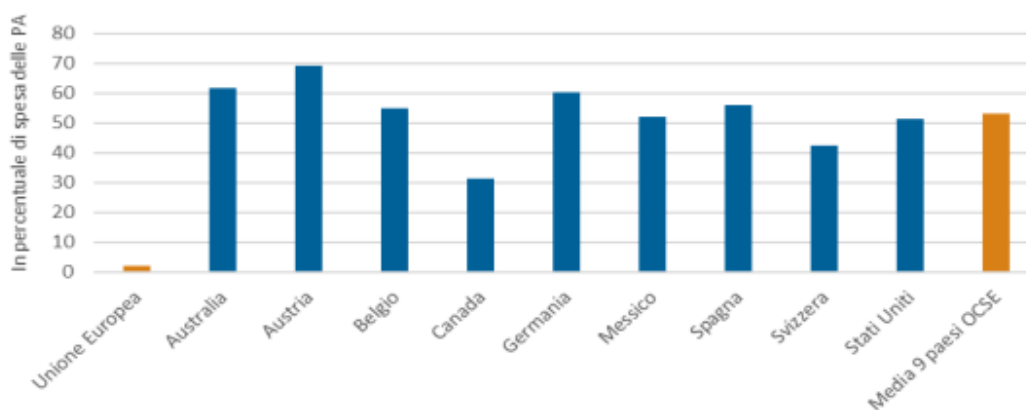


Figura 3.1: spesa del governo centrale in percentuale di spesa delle amministrazioni pubbliche (2015); fonte: Osservatorio CPI

Ora andremo a prendere in esame il bilancio degli USA del 2016, separando quelle che sono le entrate e le spese del governo centrale da quelle dei singoli Stati americani, in modo tale da comprendere i settori di competenza del governo e quali sono le aree su cui invece lascia più autonomia ad ogni Stato.

Tabella 3.1, Fonte: Fondo Monetario Internazionale, <http://data.imf.org/?sk=89418059-d5c0-4330-8c41-dbc2d8f90f46&slid=1435762628665>, dati espressi in milioni di valuta locale (dollari statunitensi).

Entrate	Governmento Centrale	Governi Statali
	2016	2016
Totale	3.491.425	2.943.011
Tasse	2.039.442	1.644.761
Tasse sui guadagni e sui profitti	1.882.958	429.452
Tasse sui libri paga e sulla forza lavoro	0	1.908
Tasse sulla proprietà	20.052	528.072
Tasse su beni e servizi	98.898	680.325
Tasse sul commercio internazionale	37.534	0
Altre tasse	0	5.004
Contributi sociali	1.224.905	0
Concessioni	822	623.901
Altre entrate	226.256	674.349

Come possiamo vedere da questa tabella, le entrate dello Stato centrale sono lievemente superiori rispetto a quelle degli Stati federati e rappresentano il 54,3% delle entrate totali. Questo vantaggio dello stato centrale esiste però solo se si considera la previdenza sociale, senza la quale questo rapporto sarebbe nettamente a vantaggio degli stati federati. Per quanto riguarda la tassazione, quella riguardante il commercio internazionale è chiaramente devoluta nella sua integrità allo Stato centrale, mentre per quelle sui guadagni e profitti Washington ne riceve l'81%, di quelle sulla proprietà il 3,8% e di quelle sui beni e sui servizi il 12,8%. Possiamo dunque dire che lo Stato centrale è finanziato al 53,7% dalle tasse sui guadagni e profitti, al 0,58% dalle tasse sulla proprietà, al 2,8% dalle tasse su beni e servizi, all'1% dalle tasse sul commercio internazionale, al 35,3% dai contributi sociali, allo

0,02% dalle entrate delle concessioni ed al 6,4% da altre entrate, oltre che dal deficit che nel 2016 (anno a cui si riferiscono tutti i dati qui citati) è stato del 1,46% del PIL contro il 4,54% del PIL dello Stato in generale (centrale più gli Stati federati).

Tabella 1.2, Fonte: Fondo Monetario Internazionale, <http://data.imf.org/?sk=89418059-d5c0-4330-8c41-dbc2d8f90f46&sld=1435762628665>, dati espressi in milioni di valuta locale (dollari statunitensi).

Uscite	Governmento Centrale	Governi Statali
	2016	2016
Totale	4.247.120	3.536.947
Servizi pubblici generali	565.819	498.886
Difesa	600.642	0
Ordine pubblico e sicurezza	60.051	323.288
Affari economici	216.517	488.824
Protezione dell'ambiente	0	0
Alloggiamento e servizi alla comunità	65.879	52.469
Sanità	1.252.623	878.683
Intrattenimento, cultura e religione	5.340	46.514
Educazione	103.724	1.079.337
Protezione sociale	1.376.526	168.946

Lo Stato centrale ha in particolare il monopolio della spesa per la difesa, un'importanza molto maggiore rispetto agli stati federati sulla previdenza sociale e sulla sanità. Gli Stati federati invece hanno quasi il monopolio sulla spesa per l'intrattenimento, la cultura e la religione, dell'educazione e dell'ordine pubblico, mentre hanno un lieve vantaggio sugli affari economici. Lo Stato centrale ripartisce dunque così la spesa: il 13,7% è destinato ai servizi pubblici generali, il 14% alla difesa, l'1,3% all'ordine pubblico, il 5,1% agli affari economici, l'1,5% all'alloggiamento ed i servizi alla comunità, il 29% alla sanità, lo 0,1%

all'intrattenimento la cultura e la religione, il 2,4% all'educazione ed il 32% per la previdenza sociale.

Concentrando l'attenzione sulla tabella 3.2 e sulla figura 2.3 del capitolo precedente, emerge innanzitutto con evidenza la piccola dimensione del bilancio europeo, che riflette la difficoltà a cedere sovranità (la cui essenza è la capacità di tassare e spendere, proprio come uno Stato sovrano). È chiaro però che questo limita la possibilità di svolgere politiche davvero rilevanti a livello europeo, inclusa la protezione delle frontiere. È anche impossibile compiere una redistribuzione rilevante, azione che negli stati federali avviene attraverso l'accentramento di politiche di tassazione progressive. In merito a ciò, in Europa si pone anche l'enorme problema relativo alle eccessive differenze nella tassazione dei profitti tra paesi: nell'Unione Europea alcuni piccoli paesi attuano politiche fiscali aggressive a scapito di altri. Il fatto di essere piccoli consente loro, in un mercato comune, di attirare molti investimenti con una tassazione favorevole, perdendo poco gettito rispetto a quanto recuperato con politiche fiscalmente aggressive. Sarebbe quindi necessario imporre un sistema di regole che renda più omogenea la legislazione fiscale in modo da non distorcere l'allocazione delle risorse all'interno dell'Unione. Inoltre, con un bilancio sempre in pareggio, è impossibile svolgere azioni di sostegno all'economia a livello europeo. Si noti, peraltro, che negli stati federali il deficit centrale ha un ruolo cruciale nel controbilanciare gli shock macroeconomici e nella gestione condivisa dei rischi.

In sostanza, il bilancio dell'Unione Europea è di dimensioni molto modeste. Rimane dunque ampio margine per garantire all'UE strumenti adeguati e fondi più ingenti, al fine di aumentare l'integrazione, promuovere politiche di più ampio respiro e ottenere risultati più concreti.

Continuando a prendere in esame la tabella 3.2 e la figura 2.3, si nota che l'UE investe poco in termini di sanità e previdenza sociale rispetto agli USA, che invece

accentrano a Washington la gestione di queste politiche. Inoltre, è evidente che vi è poco interesse dell'UE nei confronti di temi come l'istruzione e la sicurezza e la difesa delle frontiere, che, mentre nel primo caso vengono delegati ai singoli Stati membri, nel secondo caso evidenziano le difficoltà politiche del vecchio continente di creare una forza militare comune che permetta all'UE di difendersi da minacce esterne, piuttosto che interne. L'UE dà quindi maggiore priorità a tematiche come l'ambiente, la ricerca e l'innovazione e nella coesione economica e sociale, evidentemente condizionata dalla deficienza di risorse sulla quale può contare.

Quali sono quindi le politiche che dovrebbero essere gestite da un'Unione federale? Secondo Sergio Fabbrini, giornalista de "Il Sole 24 ore", sono tre le grandi aree di policy su cui un governo centrale europeo dovrebbe concentrarsi: "La prima è quella della sicurezza, area che include la diplomazia, la difesa, l'intelligence e il controllo delle frontiere. Le unioni si fanno per difendersi da minacce esterne e interne [...]. La seconda area è quella economica, area che include la gestione della moneta comune, ma anche la politica fiscale, di bilancio e sociale dell'Unione [...]. La terza area è quella dello sviluppo, area che include le politiche di investimento nei campi della ricerca scientifica, delle infrastrutture, dell'innovazione." (Fabbrini, 2019).

Nel prossimo paragrafo andremo a considerare la possibilità di una condivisione del debito tra i vari Stati membri dell'Unione, ipotesi sempre più concreta in seguito allo sviluppo della crisi pandemica causata dal Coronavirus Sars-Cov-2.

3.2 IPOTESI DI CONDIVISIONE DEL DEBITO TRA GLI STATI MEMBRI DELL'UE

La recente crisi economica legata alla diffusione di Covid-19 ha causato uno shock simmetrico dell'economia, sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta, a causa dell'arresto forzato della produzione e della perdita di impiego di molti

lavoratori. Tuttavia, anche se lo shock economico legato al Coronavirus è perfettamente simmetrico, le condizioni economiche dei principali paesi europei non lo sono affatto. Di conseguenza, gli impatti dello shock saranno asimmetrici. Il Coronavirus ha infatti raggiunto l'Unione Europea (Ue) dopo un decennio drammatico dal punto di vista economico. Tra i grandi paesi, solamente la Germania ha tenuto ritmi di crescita abbastanza soddisfacenti (crescita media del Pil pro capite reale dell'1% annuo nel periodo 2008-2019), mentre per Francia, Italia e Spagna l'ultimo decennio è stato caratterizzato o da bassa crescita (rispettivamente 0,51% e 0,28% in Francia e Spagna) o di decrescita (-0,52% in Italia), con una crescita sostanziale del rapporto debito/PIL (Italia 133%; Francia e Spagna circa 100%) e quindi anche dei tassi di interessi da pagare sul debito.

Per fornire un sollievo finanziario a famiglie e imprese nel breve periodo, i governi delle maggiori economie europee hanno avallato garanzie per la liquidità. Al periodo post-crisi sono state invece rimandate quelle politiche destinate a evitare che effetti di isteresi limitino la crescita potenziale sul lungo periodo. Tuttavia, la dimensione delle risposte nazionali è stata per ora eterogenea a causa dei limiti imposti dagli spazi fiscali nazionali, come possiamo vedere nella figura 3.2.

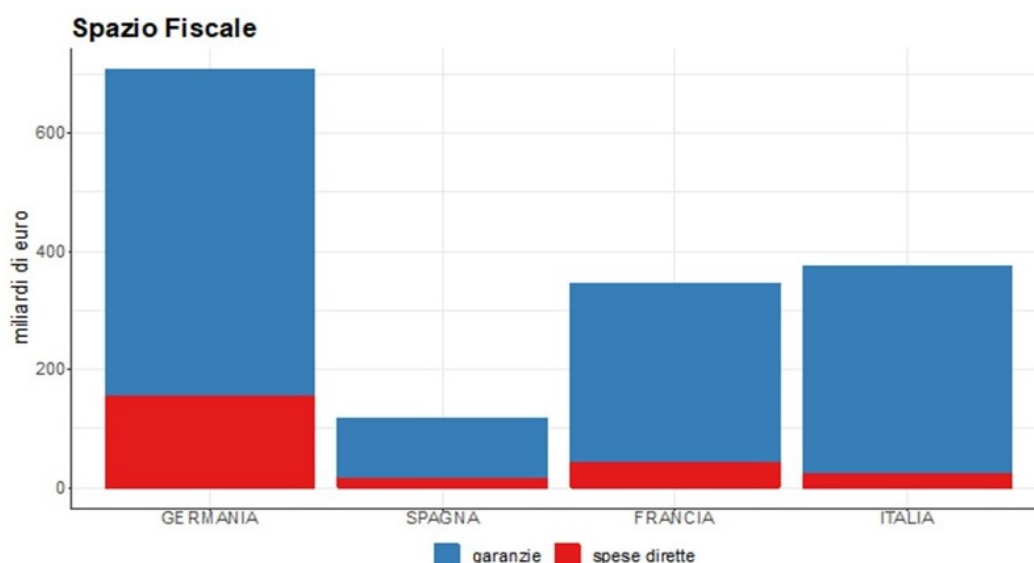


Figura 3.2, Fonte: <https://sbilanciamoci>. Spazi fiscali dei maggiori paesi dell'area Euro

Si tratta certo di risposte significative, che raggiungono nel complesso il 20% del Pil per Germania e Italia, il 15% per la Francia e il 10% per la Spagna. Draghi nella sua lettera al Financial Times afferma l'importanza dello Stato in momenti come questi: "Il ruolo dello Stato è quello di disporre il proprio bilancio per proteggere i propri cittadini e l'economia contro gli shock che il settore privato non è capace di assorbire." (Draghi, 2020). Tuttavia, vi è un discreto consenso sul fatto che queste risorse siano insufficienti per far fronte allo shock pandemico.

L'UE si è quindi mobilitata per aiutare gli Stati membri colpiti più o meno intensamente a livello economico e sanitario dalla pandemia. La Commissione Europea, infatti, ha redistribuito una parte del bilancio dell'Unione verso la Banca Europea per gli investimenti per aiutare gli Stati nella concessione di liquidità alle piccole e medie imprese, e ha dedicato 37 miliardi di euro alla Coronavirus Response Investment Initiative. Solamente in un secondo momento, un importo aggiuntivo di 100 miliardi di euro è stato avallato mediante il piano SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in Emergency), come sostegno europeo ai lavoratori disoccupati. quest'ultima è l'iniziativa più interessante a livello

comunitario: nonostante il budget sia relativamente limitato, potrebbe infatti rappresentare il primo passo della Ue verso un fondo comune di garanzia per i sussidi alla disoccupazione. I ministri delle Finanze dell'eurogruppo hanno invece creato una nuova linea di credito da concedere, su richiesta dei singoli paesi, mediante il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES).

Tuttavia, queste manovre non sarebbero bastate per sostenere una crisi economica addirittura peggiore di quella finanziaria del 2008 e dei debiti sovrani.

Per questo motivo, la Commissione Europea, dopo aver programmato di continuare, attraverso il PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme), il programma di acquisto di titoli sul mercato secondario da parte della BCE che prima d'ora era definito con il nome Quantitative Easing, che si sarebbe dovuto concludere nel 2020, il 28 Maggio 2020 ha proposto il cosiddetto Recovery Fund, che contiene al suo interno il piano Next Generation EU, con una potenza di fuoco di 750 miliardi di euro da ripartire tra gli Stati Membri sulla base del livello di reddito pro-capite e della gravità della crisi economico-sanitaria. Alla manovra di espansione fiscale prevista da quasi tutti gli Stati Membri si è affiancato questo piano di acquisto dei titoli in modo tale sostenere il rialzo dei tassi di interesse dovuto da un aumento del debito.

Una questione importante e di assoluta novità è rappresentata dal fatto che il finanziamento del piano dovrebbe avvenire mediante cospicue emissioni di obbligazioni da parte dell'Unione Europea sui mercati finanziari, quindi, anche se viene presentato come una risposta eccezionale ad una situazione di emergenza, il piano della Commissione rappresenterebbe di fatto un passo rilevante nella direzione di un bilancio comune. Nonostante non sia la prima volta che l'UE emette strumenti finanziari sui mercati, "l'ammontare in questione oggi è pari a dieci volte quanto emesso nel periodo 2010-2019." (CE, 2020). È chiaro che una condivisione del debito tra gli Stati membri diminuirebbe il grado di pressione nei confronti delle

economie più colpite dalla pandemia che si vedrebbero alzare esponenzialmente i tassi di interesse da pagare sul proprio debito. Attraverso l'emissione di titoli comuni che sarebbero garantiti da Bruxelles, i tassi di interesse da pagare sul nuovo debito che ogni Stato dovrà necessariamente contrarre saranno di gran lunga inferiori a quelli attuali, molto alti in paesi come l'Italia, già pesantemente indebitata.

Il Next Gen EU prevede 3 pilastri: (i) sostegno agli Stati, la parte più corposa del piano che comprende trasferimenti per 310 miliardi di euro e garanzie per 250 miliardi di euro, oltre all'iniziativa REACT-EU (55 mld di euro) per i programmi di coesione e il contrasto all'impatto socioeconomico della crisi; (ii) sostegno ai privati, che comprende 15,3 mld di euro di risorse per mobilitare gli investimenti privati nelle priorità europee (InvestEU); (iii) imparare dalla crisi, con il famoso programma sanitario europeo EU4health.

Il piano Next Gen EU rappresenta un significativo progresso per l'UE per diverse ragioni, già discusse nei precedenti capitoli, che ora vedremo nel dettaglio.

Innanzitutto, come già si è potuto notare, si accetta il principio che vi possa essere una comune emissione di titoli di debito in capo all'UE, favorendo in questo modo un giudizio migliore su questi titoli da parte delle agenzie di rating più importanti (Fitch, Moody's e S&P) che permetterebbe agli Stati di pagare minori interessi sul debito.

Inoltre, si accetta il principio che vi possano essere trasferimenti fra Stati, in funzione delle esigenze, come avviene normalmente all'interno di una matura struttura federale. Viene quindi scalfita l'idea che il bilancio europeo non debba dar luogo ad una "transfer union" e si afferma la solidarietà tra gli Stati Membri. È evidente che si va verso una soluzione più "federale", in cui un governo centrale ripartisce le risorse in base alle esigenze e alle necessità che si presentano.

Infine, si sottolinea l'esigenza di dotare il bilancio UE di risorse proprie, quali possono essere una web tax o un'imposta sulle importazioni di prodotti ad alto contenuto di gas serra. Tra le proposte individuate in precedenza nell'ultimo paragrafo del secondo capitolo si era presa in considerazione l'ipotesi di allargare il bacino di risorse a cui l'UE potesse attingere per ampliare le fonti di spesa del proprio bilancio, evidentemente troppo ristretto.

Per concludere, la pandemia di Coronavirus ha certamente dato una scossa all'Unione Europea, che sembra voler reagire unita per uscire dalla crisi economica e sanitaria, ritornando ad essere considerata una delle maggiori potenze mondiali a livello economico. Tuttavia, per farlo, ha bisogno di cavalcare l'onda della solidarietà tra gli Stati membri e organizzarsi in modo più federale, con un accentramento delle facoltà nelle mani di Bruxelles. La condivisione del debito è un passo importante, ma le risorse che la Commissione Europea ha a disposizione in bilancio sono ancora limitate rispetto alla spesa pubblica di cui si servono i singoli Stati, per cui si presentano difficoltà nell'avanzare programmi di politica economica consistenti che possano dare una svolta significativa in termini di rilancio economico. Settori come l'istruzione, la sanità, gli investimenti nell'industria tecnologica europea, le infrastrutture, l'energia, la digitalizzazione e la cooperazione in ambito di amministrazione e servizi pubblici, la sicurezza dei confini europei, sono tutti aspetti che dovrebbero dipendere dalla direzione di un governo centrale che sappia coordinare le potenzialità che ogni Stato membro può offrire agli altri e convergere verso un'evoluzione non solo economica, ma anche politica e sociale.

CONCLUSIONI

La spesa pubblica e la tassazione sono gli strumenti attraverso cui un ente pubblico definisce la propria politica fiscale. Come abbiamo potuto vedere, uno Stato non può condurre sempre una politica fiscale espansiva per evitare di aumentare il debito pubblico e arrivare ad una condizione di insostenibilità, che lo porterebbe al default. Nel caso dell'UE, tuttavia, non vi è la possibilità di operare in deficit spending e quindi il bilancio deve risultare sempre in pareggio, cosa che rende impossibile per l'UE pianificare delle politiche fiscali consistenti e che permettano di sviluppare settori strategici, attuare politiche di sostegno all'economia e gestire in modo comune eventuali shock a livello macroeconomico.

A tal proposito, si noti che è sempre mancata la condivisione di un debito comune tra i vari Stati membri dell'Unione che permetta loro di inserire sul mercato dei titoli garantiti dall'UE e quindi a basso livello di rischio per gli investitori. È ovvio che, non si possono mettere insieme le risorse degli stati membri nella prospettiva finale di gestirle in modo unitario lasciando fuori i debiti. Ora, se l'obiettivo è la nascita di un vero stato federale europeo, il suo atto fondativo non può essere altro che l'assunzione dei debiti dei singoli stati, come accadde negli Stati Uniti oltre due secoli fa. Non si arriverà a uno stato federale senza un debito pubblico federale. Come sostiene Alessandro Corneli in un articolo de "il Foglio", "sarà il debito pubblico europeo a creare l'Europa" (Corneli, 2015). Il debito pubblico è anche un baluardo a difesa della moneta, in questo caso l'euro, poiché non si abbandona una moneta in cui sono espressi i risparmi e a condizione che ci sia moneta sufficiente per sostenere l'economia reale. Senza essere ancorata a un "sano" debito pubblico, una moneta è a rischio e si comporta in modo strano.

In sostanza, il passaggio decisivo, imposto dalla logica, consiste nella conversione dei debiti pubblici nazionali in un unico debito pubblico federale, assicurando la sopravvivenza dell'euro.

L'Europa, soprattutto a causa della crisi economica e sanitaria del Covid-19, si sta muovendo verso una soluzione sempre più federale, attraverso un accentramento delle risorse e delle facoltà verso Bruxelles. Il futuro contempla dunque un'unione forte capace di tenere fede alle promesse di protezione, stabilità e opportunità fatte ai propri cittadini, che si declinano nella proposta di Recovery Fund della Commissione Europea, in cui è evidente la volontà dell'UE di agire collettivamente, facendo sì che gli Stati "cedano" parte della loro sovranità per un bene comune. Non si può quindi affermare che il Recovery Fund porterà alla formazione di un bilancio comune in quanto l'iniziativa è considerata temporanea ed è motivata da circostanze eccezionali. Tuttavia, si delinea un percorso che pone l'esigenza di far fare un salto all'architettura istituzionale dell'UE in modo da rendere possibile il superamento di quella fondamentale carenza dell'Unione Monetaria che è rappresentata dall'assenza di una politica di bilancio comune.

Andando a prendere in considerazione i settori in cui il Next Generation EU punterà nei prossimi anni, se ne possono individuare alcuni in cui la condivisione delle risorse tra i vari Stati membri risulta fondamentale nella creazione di programmi validi per il futuro e che abbiano sufficienti potenzialità per competere con altre potenze mondiali: la sanità è competenza esclusiva nazionale, nonostante sia necessario progredire con l'integrazione in più tappe, cominciando con il "rafforzamento del ruolo e dei poteri dell'Agenzia europea del farmaco e del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie" (Leyen v. d., Corriere della Sera, 2020); dopo l'attivazione del meccanismo anti-disoccupazione Sure che ha permesso di finanziare in Italia la cassa integrazione e in altri Paesi altri sistemi per la protezione del lavoro, sarebbe fondamentale introdurre un salario minimo per i cittadini UE; gli investimenti condivisi nel digitale, come lo sviluppo di un "cloud europeo" e del 5G, se coordinati a livello di infrastrutture e a livello di industrie farebbero fare un passo in avanti fondamentale al Vecchio continente per portarsi

allo stesso livello di Cina e USA; la gestione dei flussi migratori, tema che dal 2015 è diventato molto caldo a causa dell'aumento degli individui che hanno oltrepassato i confini UE, dev'essere gestito condividendo spazi comuni come asili e strutture in grado di accogliere i migranti e salvarli; il taglio delle emissioni di CO2, come già sottolineato, è uno dei temi principali su cui l'UE ha deciso di puntare in modo tale da sviluppare nuove tipologie di energie, come quelle rinnovabili e dell'idrogeno. Queste proposte della Commissione Europea sono un ottimo punto di partenza su cui l'UE deve certamente puntare per iniziare a sviluppare l'idea di una cooperazione e condivisione delle potenzialità di ogni Paese, da mettere a disposizione per aumentare la competitività internazionale del continente. Senza la creazione di un debito pubblico europeo, tuttavia, non vi saranno mai gli strumenti necessari per creare degli investimenti sostanziosi, lasciando peraltro invariati gli squilibri economici tra i Paesi membri, che hanno anche la possibilità di adottare politiche fiscali molto diverse in termini quantitativi e qualitativi. Cambiare in "Eurobond" i titoli di un paese che potrebbe fare default sarebbe, non solo sul lungo termine, un grosso vantaggio. Nel breve termine, non solo finirebbe la paura per i possessori dei titoli degli stati a rischio default, ma verrebbe alleggerita la posizione finanziaria dei maggiori debitori, con conseguenze positive sulla loro economia reale. Riprenderebbe l'afflusso di capitali all'economia produttiva, facendo risalire l'occupazione e riducendo, sul serio, la spesa pubblica per i diversi tipi di sostegno sociale, che sarebbero condivisi e non lasciati in mano ai singoli Stati. "È il momento dell'Europa di mostrare la via per allontanarsi da questa fragilità e verso una nuova vitalità» (Leyen v. d., Corriere della Sera, 2020)

Bibliografia

- Caiumi, A. (2019). *Osservatorio CPI*. Tratto da <https://osservatoriocpi.unicatt.it>
- CE. (2020). Tratto da https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/eu_investor_presentation_en.pdf
- Corneli, A. (2015, Giugno 10). *Il Foglio*. Tratto da <https://www.ilfoglio.it/economia/2015/06/10/news/un-sano-e-robusto-debito-europeo-84655/>
- Draghi, M. (2020, Marzo 25). *Financial Times*. Tratto da <https://www.ft.com>
- Europeo, P. (s.d.). *Parlamento Europeo*. Tratto da <https://www.europarl.europa.eu>
- Fabbrini, S. (2019). *Il Sole 24 Ore*. Tratto da <https://www.ilsole24ore.com>
- Leyen, v. d. (2020, Settembre 16). *Corriere della Sera*. Tratto da <https://www.corriere.it/economia/aziende/cards/salute-transizione-verde-digitale-mercato-interno-diritti-punto-punto-l-unione-giusta-vonder-leyen/salario-minimo.shtml>
- Longo, M. (2015, Gennaio 22). *Il Sole 24 Ore*. Tratto da <https://st.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2015-01-22/ecco-perche-qe-funziona-ma-non-come-usa-075322.shtml?uuid=ABNGD2hC>
- OCPI. (2019). *Osservatorio Conti Pubblici Italiani*. Tratto da <https://osservatoriocpi.unicatt.it>
- UE. (s.d.). Tratto da EUR-LEX: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/economic_governance.html?locale=it
- UE. (2018). *Commissione Europea*. Tratto da https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action_en
- UE. (s.d.). *Consiglio Europeo*. Tratto da <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/joining-the-euro-area/convergence-criteria/>
- UE. (s.d.). *EUR-LEX*. Tratto da https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/economic_governance.html?locale=it
- UE. (s.d.). *EUR-LEX*. Tratto da https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/excessive_deficit_procedure.html?locale=it
- UE. (s.d.). *Parlamento Europeo*. Tratto da <https://www.europarl.europa.eu>