

**DALLA CRISI SANITARIA AD UNA NUOVA CRISI DELL'EURO:
QUALI STRUMENTI PER SUPERARE L'EMERGENZA?
QUALI STRUMENTI PER RILANCIARE LA PROSPETTIVA FEDERALE?**

Luca Lionello

La crisi sanitaria rischia di innescare una nuova crisi del debito sovrano. In questi giorni sono state avanzate numerose proposte circa le misure da adottare per gestire l'emergenza economica e sociale a livello europeo e superare lo stallo tra i fautori dei *coronabonds* ed i Paesi contrari. Verranno analizzati in seguito i pro e i contro di ciascuno strumento alla luce dell'obiettivo immediato di salvare l'Unione europea e di quello strategico della creazione di una capacità fiscale europea.

1) SVILUPPO DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA

Nell'ambito del dibattito in corso sulla riforma del quadro finanziario pluriennale, si dovrebbe potenziare il bilancio UE. In che modo?

È necessario riformare il quadro delle risorse proprie e quello del quadro finanziario pluriennale. Si tratta di decisioni che richiedono l'unanimità dei 27 governi.

Maggiori risorse

1. Si potrebbero aumentare le risorse proprie già disponibili (percentuale maggiore della risorse iva)
2. Si potrebbero creare nuove risorse proprie (*carbon tax*)
3. Si potrebbe permettere alla Commissione di capitalizzarsi sul mercato. A trattati esistenti, tuttavia, ciò ha dei limiti: A) i finanziamenti raccolti sul mercato possono finanziare obiettivi limitati e specifici (in passato era stato finanziato lo *European Financial Stabilisation Mechanism* che aveva aiutato l'Irlanda e il Portogallo nel 2010); B) le emissioni di bond devono essere garantite dalle risorse attualmente (o prossimamente) disponibili nel bilancio UE (manca infatti una competenza fiscale europea che permetta un indebitamento più ampio).

Maggiori spese

1. Si potrebbe creare un'assicurazione europea contro la disoccupazione: si tratta di un fondo di riassicurazione dei meccanismi nazionali di assicurazione contro la disoccupazione (cassa integrazione, *kurzarbeit*). Costo stimato 100 miliardi.
2. Si potrebbero prevedere maggiori investimenti verdi e finanziamenti per la ricostruzione.

Articoli di riferimento per il potenziamento del bilancio UE: art. 311 TFUE (quadro risorse proprie) e art. 312 TFEU (quadro finanziario pluriennale), art. 122 TFUE (clausola di solidarietà per aiuti temporanei ed eccezionali).

Vantaggi: se il bilancio potenziato finanziasse un'assicurazione europea contro la disoccupazione si verrebbe finalmente a creare per l'area euro un meccanismo di stabilizzazione; il bilancio UE potrebbe fornire trasferimenti e non prestiti tra Paesi; non è necessaria una riforma dei trattati; si darebbe prova della solidarietà europea ai cittadini beneficiari.

Svantaggi: in mancanza di una competenza fiscale gli stati devono essere tutti d'accordo per attribuire nuove risorse al bilancio UE e decidere come spenderle; il bilancio potrebbe mobilitare solo risorse limitate (quelle che vogliono dargli gli Stati); non si determina la creazione di una competenza fiscale europea.

2) BANCA EUROPEA DEGLI INVESTIMENTI

La BEI dovrebbe essere ricapitalizzata dai governi per

1. aumentare le sue capacità di finanziarsi sui mercati (attraverso l'emissione di *recovery bonds* per esempio)
2. aumentare di conseguenza le sue capacità di prestito (attualmente € 63 miliardi all'anno; l'ideale sarebbe arrivare a mobilitare fino ad almeno € 250 miliardi all'anno).

La BEI potrebbe fornire finanziamenti alle imprese e alle P.A. in difficoltà. Tramite il FEI (fondo europeo per gli investimenti) può raggiungere anche le PMI. La BEI lavora tramite il finanziamento di progetti specifici e la presenza di sufficienti garanzie.

Vantaggi: si tratta di meccanismi attuabili a trattati esistenti e già messi in atto in passato (piano Juncker); la BEI potrebbe capitalizzarsi facilmente sul mercato.

Svantaggi: la BEI emette prestiti (i soldi devono essere restituiti); i progetti che ricevono i finanziamenti devono essere solidi e di qualità: non tutti quelli che fanno domanda ricevono il prestito; l'organo direttivo della BEI (consiglio dei governatori) è composto dai ministri delle finanze dell'UE → controllo democratico limitato; le misure della BEI non riescono a stimolare immediatamente l'economia ed assorbire velocemente shock economici; non viene creato un potere fiscale europeo.

3) MECCANISMO EUROPEO DI STABILITA' IN VERSIONE SOFT

Il MES al momento fornisce assistenza finanziaria condizionata ai Paesi euro quando c'è un rischio per la stabilità della zona euro nel suo complesso. Può mobilitare fino a € 700 miliardi al momento. Le risorse sono fornite dai bilanci nazionali dei Paesi euro.

E' in discussione la possibilità di concedere linee di credito precauzionali con una condizionalità leggera (per esempio rispettare le norme del Patto di stabilità e crescita, cosa che i Paesi membri sono tenuti a fare comunque).

E' in discussione una ricapitalizzazione del MES che gli permetterebbe di finanziarsi maggiormente sui mercati (emettendo bond). In questo modo si potrebbero prestare più soldi agli Stati.

Vantaggi: può intervenire subito; è in grado di contenere situazioni di emergenza; può essere ricapitalizzato con relativa facilità; se attivato il Paese beneficiario può ricevere anche il sostegno del programma OMT della BCE (il *whatever it takes* di Draghi).

Svantaggi: è un meccanismo puramente intergovernativo al di fuori dei Trattati UE; ogni governo ha un diritto di veto sulla sua attivazione (per le decisioni di emergenza il veto ce l'hanno solo Francia, Germania e Italia); emette prestiti e non trasferimenti; anche in versione *soft* ci sarebbe comunque un controllo esterno sul rispetto della condizionalità dei prestiti; per alcuni Paesi il suo uso significherebbe sottomettersi ai governi creditori (Germania *in primis*); produce comunque un *shaming effect* su chi lo usa; non crea nessun potere fiscale europeo.

4) NUOVO FONDO PER LA RICOSTRUZIONE

Alcuni hanno proposto la creazione di un meccanismo temporaneo alimentato dai bilanci nazionali ed in grado di capitalizzarsi sul mercato tramite l'emissione di bond garantiti in comune dai governi. Il fondo dovrebbe finanziare un piano di ricostruzione per l'economia europea o aiutare i Paesi più in difficoltà.

Il fondo potrebbe affiancare l'azione del bilancio dell'UE.

Base giuridica: accordo separato, art. 175 TFUE.

Vantaggi: potrebbe facilmente capitalizzarsi sul mercato; potrebbe essere costruito con un accordo separato (nel caso alcuni governi fossero contrari al progetto)

Svantaggi: funzionerebbe su base intergovernativa; sarebbe un meccanismo temporaneo; non crea un potere fiscale europeo.

CONCLUSIONE

Alcuni degli strumenti sopra descritti hanno la capacità di gestire l'emergenza economica e contenere le forze centrifughe che rischiano di distruggere l'UE. Possono quindi essere utilizzati utilmente nell'attuale contesto.

Nessuno di questi strumenti costituisce, tuttavia, un vero atto di rottura con lo *status quo*. Si tratta in molti casi di strumenti che si fondano sull'accordo fra gli Stati per dare mandato alla Commissione o a un altro organo di gestire le risorse reperite.

Se invece ci si pone nell'ottica federalista, e si ha l'obiettivo di portare l'UE a fare un passaggio federale, questi strumenti non contribuiscono. E' solo con l'attribuzione di un potere fiscale europeo che si può fare il salto federale; con questa garanzia diventerebbe anche possibile l'emissione di vero debito europeo. L'attribuzione della capacità fiscale all'UE richiede necessariamente una riforma dei Trattati.