

SOLUZIONI CONOSCIUTE PER GLI EFFETTI DI UNA CRISI IGNOTA: UNA AGENDA PER L'EUROPA

Nota riservata del Movimento europeo al governo e al Parlamento italiano
sul *deadlock* europeo nelle risposte all'emergente crisi economica e sociale

Roma, 31 marzo 2020

1

Sono passati quarant'anni dalla prima crisi fiscale comunitaria nel 1979-1980 (vedi "**post-scriptum storico**") e il Trattato di Lisbona (innovando l'articolo 201 CEE del 1957 divenuto successivamente l'art. 269 TCE nel 1993) nell'art. 311 mantiene il principio secondo cui il bilancio "*è finanziato integralmente tramite risorse proprie*" e "*si dota*" di tali risorse (in francese "*se dote*" e in inglese "*shall provide*") usando così un'espressione non esortativa ma comminatoria secondo cui l'Unione deve dotarsi "*dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche*".

Il potere impositivo dell'Unione europea (UE) non è dunque stato messo in discussione ed il Consiglio ha il potere "*di istituire nuove risorse*" che possono essere sia una quota di risorse nazionali al di là dell'IVA che delle imposte direttamente percepite come una *web tax* o una estensione della categoria dei dazi alla *carbon tax* (*border carbon tax*).

Il Movimento europeo ha avanzato proposte su una serie di risorse fiscali destinate a produrre nei prossimi anni entrate pari ad almeno l'1% del PIL globale dell'Unione europea a trattato costante (www.movimentoeuropeo.it).

Per il Movimento europeo il potere di imposizione europeo deve rispondere a tre principi essenziali:

- garantire che il carico fiscale sull'insieme delle cittadine e dei cittadini rimanga globalmente invariato fra imposte nazionali ed imposte europee introducendo elementi di crescente progressività,
- consentire all'UE di garantire "beni comuni" che non possono essere assicurati dagli Stati ciascuno per sé,
- colpire con le imposte "mali comuni" come l'elusione fiscale delle imprese multinazionali che sottraggono centinaia di miliardi all'anno usando le opportunità offerte da regimi fiscali disarmonici o le imposte sui giganti del web, o le imposte attualmente irrisorie sui giochi d'azzardo o la lotta al tabagismo o all'alcolismo o infine la lotta al cambiamento climatico.

Nel caso di imposte direttamente percepite dall'Unione europea senza passare dai bilanci nazionali si dovrà naturalmente precisare

- attraverso quali procedure la Commissione europea si farebbe carico dell'accertamento dell'imposta e della sua riscossione (che potrebbe tuttavia avvenire usando gli Stati membri come una agenzia delle entrate così come avviene con i dazi doganali e i prelievi agricoli alle frontiere esterne dell'Unione europea)
- e quale sarebbe il meccanismo di *enforcement* nei confronti di eventuali inadempienti.

Si tratta di misure che possono rientrare nel quadro del par. 4 dell'art. 311 che prevede, prima della decisione del Consiglio, l'approvazione del Parlamento europeo che ha conquistato così un pezzetto di potere sulle entrate.

Come nel 1980, l'esercizio impositivo dell'UE applicando il Trattato appare la soluzione ottimale – come è stato proposto dal **Gruppo dei Socialisti e Democratici del Parlamento europeo** il 25 marzo 2020 – per ridurre i contributi nazionali e accrescere le entrate con risorse fresche, necessarie per realizzare la nuova agenda politica europea e le priorità legate allo *European Green Deal* e alla crisi economica e sociale che deriverà dall'emergenza sanitaria.

Come nel 1980, l'UE ha bisogno di prestiti e mutui (**EUROBOND** o **European Recovery Bond** o **CORONABOND**) per promuovere in modo efficace investimenti sociali di lunga durata e la convergenza delle economie nazionali sapendo che la simmetria dell'epidemia sarà sostituita da una insostenibile asimmetria fra gli Stati, fra le regioni e fra le classi sociali.

Come è scritto nella **lettera di nove governi** al Presidente del Consiglio europeo il 25 marzo 2020, questi *“strumenti comuni di debito devono essere emessi da una istituzione europea”* (BCE o Commissione europea e dunque non dal MES che avrebbe dovuto essere “comunitarizzato entro il 2016...”) per raccogliere fondi sul mercato sulle stesse basi e a vantaggio di tutti gli Stati membri (e dunque non solo l'Eurozona perché la crisi economica e sociale – contrariamente a quella del 2008-2009 – colpirà non solo i diciannove paesi dell'Euro ma anche Bulgaria, Croazia, Danimarca, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Svezia e Ungheria).

Nello stesso senso dei nove governi un **gruppo di economisti tedeschi** e i **Verdi tedeschi** con il sostegno della **DGB** hanno proposto, in un **appello italo-tedesco** ai governi e alle istituzioni europee firmato anche dal Movimento europeo, la creazione di **EUROPEAN HEALTH BONDS** per mille miliardi di EURO con obiettivi finalizzati e limitati e orientamenti condivisi fra tutti i paesi membri insieme ad una *exit strategy* coordinata che comprenda un **piano globale per la ripresa economica** e investimenti senza precedenti per la transizione verde e la trasformazione digitale.

Vale la pena di ricordare che, all'inizio della grande crisi finanziaria del 2007-2008, la Commissione europea aveva presentato il 26 novembre 2008 al Consiglio europeo (ma non al Parlamento europeo !) un **piano europeo per la ripresa economica** con l'obiettivo di mobilitare 180 miliardi di EURO ma tale piano era stato totalmente ignorato dai governi dei paesi membri.

In mancanza di un accordo immediato a ventisette potrebbe essere avviata una **cooperazione rafforzata**, che richiede una proposta della Commissione europea e una decisione del Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo sapendo che l'art. 332 TFUE prevede che *“le spese derivanti dall'attuazione di una cooperazione rafforzata.....sono a carico degli Stati membri partecipanti, salvo che il Consiglio, deliberando all'unanimità dei membri previa consultazione del Parlamento europeo, disponga altrimenti”*.

Gli investitori acquisteranno questi strumenti comuni di debito solo se i mezzi per rimborsarli non proverranno dal contributo volontario dei paesi membri (perché aumenterebbe il loro debito) ma da un bilancio europeo forte finanziato da flussi regolari e cioè da imposte europee per dare credibilità adeguata a questa misura straordinaria di crescita sostenibile.

Poiché tuttavia le prime tranches di questi strumenti di debito pubblico europeo debbono essere emesse e garantite *hic et nunc* e far parte di un accordo urgente a livello di Consiglio europeo, la strada da percorrere – suggerita anche da **Mario Draghi** – è che l'iniziativa venga assunta dalla BCE nel quadro dei suoi poteri e come misura complementare rispetto al **Programma di acquisti per l'emergenza della pandemia (PEPP)** annunciato e avviato il 17 marzo.

Sulla questione del bilancio e della capacità europea di indebitamento vale quel che diceva **George Bernard Shaw**: *“per ogni problema complesso c'è sempre una soluzione semplice. Che è sbagliata”*.

E' necessaria una **soluzione complessa** – ma non complicata - per un **problema complesso** che unisca ad un'ampia revisione del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) dal punto di vista delle entrate e delle spese una via d'uscita al conflitto fra i governi sulla condivisione dei debiti.

Se si agirà seguendo questa soluzione si potrà uscire dal punto morto (*deadlock*) del negoziato sul QFP, creando un sistema destinato a sostituire progressivamente i contributi nazionali e il conflitto permanente fra contributori netti e beneficiari, e introducendo una capacità di indebitamento comune garantita dal bilancio comune.

In questo spirito, il Parlamento europeo dovrebbe chiedere alla **Commissione Von der Leyen** di dare un seguito urgente e ambizioso all'annuncio del 28 marzo di una proposta di un nuovo QFP, che dovrebbe per questo essere fondata

- sulla graduale introduzione di **nuove risorse proprie** come la *web tax* attraverso una direttiva per tassare i fatturati dei giganti multinazionali avviando un dialogo all'interno dell'OCSE, la *border carbon tax* che potrebbe produrre inizialmente risorse per 25 miliardi all'anno e la lotta all'elusione fiscale che fruttasse almeno seicento miliardi all'anno oltre a quelle che la **Commissione Juncker** aveva proposto (CCCTB, EU ETS e contributi basati sulla quantità di imballaggi in plastica non riciclati),
- su una revisione delle spese per aprire la via ad un **piano di ricostruzione** (*EUROPEAN RECOVERY PLAN*) dopo la pandemia e che includa una **capacità di indebitamento comune** per tutti i ventisette paesi membri discutendo questa proposta con i governi italiano, portoghese e rumeno che sono stati incaricati di proporre al Consiglio europeo un'ipotesi di compromesso.

Se il Consiglio, sulla base dell'art. 312 TFUE, fosse incapace di pronunciarsi, la Commissione europea e/o il Parlamento europeo potrebbero adire la Corte di Giustizia (art. 265 TFUE) con un **ricorso in carenza** rafforzato anche dalla violazione del principio di **cooperazione leale** previsto dall'art. 4 TUE che obbliga gli Stati membri ad astenersi *"da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione europea"*.

Naturalmente, nessuna imposta europea potrà a medio termine essere decisa senza legittimità democratica e senza risolvere la crisi di fiducia fra l'UE e i suoi cittadini offrendo a tutti gli Europei una nuova prospettiva, e senza un progresso politico e democratico decisivo.

In questo quadro si colloca la questione del **trasferimento di competenze** dagli Stati all'UE nella logica di una sovranità condivisa

- in settori in cui gli Stati detengono competenze esclusive come la politica industriale ivi compresa l'agenda digitale e il sistema delle reti a livello europeo di fronte alla sfida del 5G e ora sottomesse allo stress degli effetti dell'emergenza sanitaria dello *smart working* o la sicurezza esterna e difesa o la protezione civile o gran parte delle competenze sulla salute
- o in settori in cui l'UE dispone di alcune competenze concorrenti come le politiche relative al controllo delle frontiere, all'asilo e all'immigrazione la politica sociale e l'occupazione (in particolare nella formazione professionale, nella sicurezza sociale, nella protezione contro gli incidenti e le malattie professionali, nell'igiene del lavoro e nel diritto sindacale dove l'Unione non può armonizzare i sistemi nazionali), la ricerca, lo sviluppo tecnologico e lo spazio o la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario dove il trattato pone dei limiti all'azione dell'UE anche se, di fatto, i singoli Stati hanno perso la loro sovranità nazionale.

Il tema delle competenze inadeguate dell'UE è tornato di grande e drammatica attualità nell'attuale crisi sanitaria che ha mostrato l'assenza di un coordinamento europeo, la mancanza di stock di medicinali e attrezzature sanitarie comuni e l'urgenza di comuni ricerche per prevenire e combattere epidemie e pandemie.

Tutto ciò conferma l'esigenza di riaprire al più presto e durante questa legislatura il cantiere dell'UE per una **riforma del sistema europeo** – che non potrà che essere realizzata secondo un **modello federale** – al fine di creare le condizioni di una vera **democrazia europea** con un **governo** dotato di poteri limitati ma reali che risponda al Parlamento europeo e di attribuire alla **dimensione sovranazionale** quei compiti che non possono essere svolti efficacemente dagli Stati nazionali.

Una riforma di quest'ampiezza non può essere realizzata né attraverso la procedura della Convenzione europea dell'art. 48.4 TUE né tanto meno attraverso la procedura semplificata dell'artt. 48.6 TFUE che esclude l'aumento delle competenze attribuite all'UE dai trattati.

Poiché le decisioni concernenti la dimensione democratica e lo stato di diritto, la ripartizione delle competenze e il bilancio e cioè quelle di carattere costituzionale riguardano principalmente il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali, la via migliore – rispettosa della **democrazia rappresentativa** – sarebbe la convocazione di “**assise interparlamentari**” durante la presidenza tedesca fra il 1° luglio e il 31 dicembre 2020.

Le assise dovranno essere chiamate a precisare il cammino costituente che dovrà essere intrapreso prima dalla Conferenza europea sul futuro dell'Europa e poi dal Parlamento europeo in vista delle elezioni europee del 2024 aprendo la via al federalismo europeo come soluzione permanente per **uscire dalla paralisi del metodo intergovernativo, rafforzare la democrazia europea e lo stato di diritto. recuperare sovranità tutti insieme, partecipare al governo della globalizzazione ed evitare lo scioglimento dell'Unione europea.**

Al termine di questo cammino la parola dovrà tornare alle cittadine e ai cittadini europei che potranno esprimersi sul contenuto della riforma del sistema europeo attraverso un unico referendum confermativo.

In questo spirito, le assise dovranno essere accompagnate da una **conferenza europea delle associazioni rappresentative e della società civile** a livello europeo come strumento e canale di democrazia partecipativa nel quadro di un dialogo aperto e trasparente con le istituzioni europee e nazionali.

**CINQUE PROPOSTE DEL MOVIMENTO EUROPEO PER NON SCIOGLIERE L'UNIONE EUROPEA
IN VISTA DELLA RIUNIONE DELL'EUROGRUPPO DEL 7 APRILE 2020
E DELLA SESSIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO DEL 13-14 MAGGIO 2020**

- Creazione immediata di EUROBONDS o CORONA BONDS (o EUROPEAN RECOVERY BONDS), di lunga durata e irredimibili con il pagamento di un interesse annuo sotto forma di rendita, garantiti da un programma di acquisto della BCE
- Nuova proposta da parte della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento europeo entro il 12 maggio e in vista della sessione plenaria del 13-14 maggio di un Quadro Finanziario Pluriennale, come annunciato dalla presidente Von der Leyen il 28 marzo. Tale proposta dovrebbe avere una doppia periodicità quinquennale (2021-2025/2026-2030), essere fondata sulle risorse proprie esistenti e su nuove risorse con l'obiettivo di raggiungere l'1.5% del RNI nel primo quinquennio e il 3% entro il 2030 e finalizzata ad un piano europeo per un sviluppo socialmente sostenibile secondo le priorità dell'Agenda 2030. Le risorse proprie europee devono rispettare i principi di non aumentare il carico fiscale globale sui cittadini fra imposte nazionali ed imposte europee introducendo elementi di crescente progressività, garantire "beni comuni" che non possono essere assicurati dagli Stati ciascuno per sé, colpire con le imposte europee "mali comuni" come l'elusione fiscale delle imprese multinazionali, i redditi elevati dei giganti del web, gli effetti del cambiamento climatico, i giochi d'azzardo, il tabagismo e l'alcolismo.
- Ricorso della Commissione europea e/o del Parlamento europeo alla Corte di Giustizia UE sulla base dell'art. 265 TFUE contro il Consiglio nel caso in cui si sia astenuto dal proporre al PE il progetto regolamento del Quadro finanziario pluriennale in applicazione dell'art. 312 e non abbia istituito le risorse necessarie per conseguire gli obiettivi dell'Unione e per portare a compimento le sue politiche in applicazione dell'art. 311 TFUE.
- Presentazione entro il 15 giugno da parte della Commissione europea e sulla base dell'art. 312.4 TFUE di una proposta di Quadro Finanziario Pluriennale provvisorio (*Contingency plan*) per creare una rete di garanzia a favore dei beneficiari dei programmi europei
- Convocazione di "assise interparlamentari", durante la presidenza tedesca del Consiglio, fra il 1° luglio e il 31 dicembre 2020 per precisare il cammino costituente in vista della Conferenza europea sul futuro dell'Europa sulle questioni relative: a. ad una democrazia multilivello, b. alla ripartizione dei compiti e delle competenze ai livelli nazionale ed europeo che tenga conto delle dimensioni regionali e locali e in particolare del ruolo delle città, c. alla questione della capacità fiscale autonoma dell'UE, d. al ruolo dell'Unione europea in un mondo globalizzato, e. alla definizione dei confini politici ed istituzionali del processo di integrazione europea.

POST-SCRIPTUM STORICO

La crisi fiscale dello Stato - o meglio degli Stati - nasce a metà degli anni '70 quando entrano in contraddizione le due funzioni dello Stato che riguardano da una parte il *welfare state* e dall'altra il sostegno alle imprese con la conseguenza di una riduzione delle spese statali per soddisfare bisogni pubblici come risposta a chi sosteneva che i fallimenti dello Stato erano legati a spese eccessive e inefficienti.

Non a caso emergono in quegli anni tre elementi che hanno caratterizzato e continuano a caratterizzare le nostre società: la **globalizzazione** delle economie, le **politiche neo-liberiste** e la progressiva affermazione dell'individualismo, il passaggio dalla **disoccupazione** congiunturale alla disoccupazione strutturale con la crescita della **precarietà**, i **bassi salari** e la continua creazione di masse di **poveri**.

Fu scritto nel 1973 da **James O'Connor** il libro *The fiscal crisis of the State*, che apparve in Italia solo nel 1977 con una prefazione di **Federico Caffè**, suscitando un dibattito sulle contraddizioni del capitalismo ma soprattutto con un cedimento alle ragioni di un'apparente crescita economica a danno di un intervento esteso dello Stato nella difesa del *welfare* e del servizio pubblico.

La crisi fiscale della Comunità europea giunge invece con qualche anno di ritardo, alla fine degli anni '70, per un livello di spese europee e dunque di risorse europee quando apparve evidente che la dimensione sovranazionale avrebbe dovuto ampliare la sfera dei suoi compiti ed assumerne altri (erano gli anni dello SME e del primo embrione di politica regionale) e che perciò il volume del bilancio europeo avrebbe dovuto aumentare.

Su questo punto essenziale avvenne lo scontro fra il Parlamento europeo eletto e il Consiglio con il rigetto da parte dell'assemblea del bilancio annuale del 1980, il mandato del 30 maggio e l'avvio dell'iniziativa del **Coccodrillo** che avrebbe condotto al "**Progetto Spinelli**" del 14 febbraio 1984.

Vale la pena di ricordare che, nella Comunità a Nove, il bilancio del 1980 era di 15 miliardi di MUCE pari a 67,5 miliardi di Euro al valore del 2020 e cioè lo 0.80% del PIL globale dell'insieme dei paesi membri ed era destinato per il 73,2% al FEOGA garanzia, per il 14% alla politica regionale e per il 4% alla cooperazione con i PVS, che stava rapidamente giungendo al tetto delle entrate dell'1% del PIL suddivise in prelievi agricoli (14%), dazi (36%) e IVA (46%) a cui si aggiungevano fuori bilancio prestiti e mutui (CECA, EURATOM, NIC, Prestiti Comunitari) con il ricorso al mercato dei capitali.

La Commissione europea nel 1973 e nel 1978 sul finanziamento a lungo termine del bilancio europeo, Il rapporto **MacDougall** nel 1977 sul ruolo della finanza pubblica nell'UEM e infine il Parlamento europeo nel 1981 sul sistema delle risorse proprie avevano suonato il campanello d'allarme dicendo che, se non fosse aumentata la quota dell'IVA versata dagli Stati membri sopprimendo il tetto dell'1% e se non si fossero armonizzate le imposte sul reddito delle persone fisiche e sulle società per creare una nuova base per le risorse proprie comunitarie integrando nel bilancio i prestiti e mutui, la Comunità sarebbe stata costretta a ricorrere ai contributi nazionali mettendo in pericolo lo sviluppo delle politiche comuni e la realizzazione dei nuovi compiti.

Secondo un combinato disposto degli articoli 93 TCE (ora 113 TFUE), 94 TCE (ora 115 TFUE) e 269 TCE (ora 311 TFUE) le Comunità potevano – e l'UE può ora – adottare delle direttive di armonizzazione fiscale come è avvenuto per l'IVA sapendo tuttavia che l'art. 93 (e l'attuale art. 113) faceva riferimento solo alle imposte indirette e non alle imposte dirette "*nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare distorsioni della concorrenza*" con il vincolo dell'unanimità nel Consiglio e la semplice consultazione del Parlamento europeo.

Commissione europea e Parlamento europeo partivano entrambi dal principio secondo cui gli articoli 201 CEE e 173 CECA attribuivano di per sé alle Comunità il potere di istituire nuove risorse proprie con la differenza sostanziale che per la Commissione la decisione (quinquennale) sulla natura delle risorse doveva spettare ancora al Consiglio ed al Parlamento sarebbe spettato il potere di decidere sul tetto delle risorse previo parere conforme del Consiglio mentre per il Parlamento il potere di modificare o istituire nuove risorse (ogni 5 anni) doveva spettare all'Assemblea previo parere conforme del Consiglio.