

*Associazione
Cultura & Sviluppo - Alessandria*

VIA S. GIOVANNI BOSCO, 28 - 15100 ALESSANDRIA
TEL. (0131) 204208 - TELEFAX (0131) 254252
E-MAIL: associazione.cultura.e.sviluppo.alessandria@pn.itnet.it
http: www.geocities.com/CollegePark/Classroom/2815



INCONTRI DI FORMAZIONE

SINTESI INCONTRO

SU

**DALL'UNIONE MONETARIA
ALL'UNIONE POLITICA EUROPEA**

***LA DIFFICILE CONVERGENZA DELLE POLITICHE
FISCALI NELL'UNIONE EUROPEA E I LIMITI
DEL BILANCIO COMUNITARIO***

22 OTTOBRE 1998

- **Sintesi della relazione a cura del prof. ALBERTO MAJOCCHI**
(ordinario di Scienza delle Finanze alla Facoltà di Economia e Commercio e Direttore Dipartimento di Economia pubblica e territoriale – Università di Pavia, consulente in tema di tassazione della Commissione Europea di Bruxelles)
- **Principali approfondimenti del dibattito**

Verbalista: dr.ssa Marzia Abelli

Sintesi della relazione del prof. ALBERTO MAJOCCHI

(ordinario di Scienza delle Finanze alla Facoltà di Economia e Commercio e Direttore Dipartimento di Economia pubblica e territoriale – Università di Pavia, consulente in tema di tassazione della Commissione Europea di Bruxelles)

**DALL'UNIONE MONETARIA ALL'UNIONE POLITICA EUROPEA
LA DIFFICILE CONVERGENZA DELLE POLITICHE FISCALI
NELL'UNIONE EUROPEA E I LIMITI DEL BILANCIO COMUNITARIO**

Nel corso della serata sono stati analizzati, non solo le dinamiche che hanno condotto all'Unione monetaria europea, ma anche i problemi che da essa derivano ed è stato possibile constatare che la situazione italiana non è tra le peggiori a livello europeo.

Occorre dire, prima di tutto, che ***l'Unione monetaria*** non deve essere intesa come un fine perché, al contrario, essa costituisce uno *strumento* per il conseguimento dell'***Unione economica e politica europea***.

A questo proposito è lecito ricordare che i vincoli imposti dal ***Trattato di Maastricht*** si sono di fatto tradotti in alti costi, sia per i cittadini italiani, sia per il Paese, costretto a seguire rigide politiche di risanamento.

In Europa, nel corso degli anni Settanta, vigeva la *flessibilità dei cambi* ed il prezzo della moneta si formava sul mercato; questa impostazione liberistica, tuttavia, rappresentava un grave pericolo per il processo di integrazione europea.

Infatti l'esistenza di monete differenziate a livello regionale (peraltro proposta da alcuni gruppi politici come la Lega Nord) provocherebbe problemi legati, non solo ai criteri di definizione dell'area monetaria ottimale, ma anche all'effettiva possibilità di realizzare un'integrazione europea (dal momento che la moneta costituisce un metro che, in questo caso, risulterebbe variabile).

Va detto che fino al 1971 le monete europee erano legate al dollaro che, a sua volta, era legato all'oro: questo meccanismo garantiva un regime di *stabilità monetaria* poiché, in Europa, esisteva una sorta di "moneta unica" (il dollaro) non europea.

La rottura del legame tra dollaro e oro (ossia la ***non convertibilità del dollaro in oro***), decisa nel **1971** dal Presidente degli Stati Uniti **Nixon**, ha fatto sì che, a partire dal 1972, si creassero divisioni artificiali (i cosiddetti montanti compensativi) che imponevano il pagamento di dazi (controllati a livello comunitario) sulle merci che circolavano tra i diversi paesi europei.

Dal quadro sopra descritto risultava evidente l'esigenza di dotare di una moneta unica il mercato interno unificato, anche se l'unificazione monetaria è subito parsa di difficile attuazione a causa delle differenze esistenti tra i paesi europei.

Il primo obiettivo, quindi, divenne quello di ***far convergere i tassi di inflazione***, che presentavano livelli diversi, derivanti dalla storia passata di ogni singolo paese: i suddetti tassi, peraltro, erano strettamente connessi ai ***tassi di interesse*** che, di conseguenza, risultavano anch'essi diversificati.

Merita di essere ricordato, in ogni caso, che i ***vincoli fiscali*** sono quelli che hanno maggiormente condizionato la situazione italiana e che sono stati criticati in modo particolare dagli economisti teorici, che li ritenevano "numeri posti casualmente".

I suddetti vincoli possono essere individuati essenzialmente nei seguenti due parametri:

- 1) il ***rapporto tra il deficit ed il prodotto interno lordo*** non doveva superare il **3%**;
- 2) lo ***stock di debito pubblico accumulato in passato*** non doveva superare il **60%**.

Il primo può essere tradotto concretamente nella regola per cui, *con il debito, vengono finanziate esclusivamente le spese per gli investimenti*: la presenza di un riferimento numerico, in questo caso, rende più agevoli i controlli.

E' possibile individuare anche una seconda giustificazione di carattere politico, legata al fatto che la creazione dell'Unione monetaria è senza dubbio *più vantaggiosa* per alcuni paesi (come l'Italia), mentre non lo è altrettanto per altri (come la Germania) che, essendo dotati di una moneta nazionale solida e forte, hanno preso di fissare anticipatamente regole che consentissero loro di cautelarsi.

A tale proposito potrebbe apparire paradossale il comportamento tenuto dal governo tedesco, che ha adottato una *procedura "d'urto"* per l'unificazione della propria moneta (avvenuta da un giorno all'altro con un tasso di cambio di 1:1), mentre ha preferito seguire una strategia improntata al *gradualismo* nell'ambito del processo di unificazione monetaria europea.

La scelta di due percorsi differenti è giustificata dal fatto che, se in Germania il tasso di cambio interno fosse stato diverso, i cittadini tedeschi avrebbero fatto ricorso al cosiddetto "voto con i piedi", ossia si sarebbero trasferiti da una parte all'altra del paese; occorre riconoscere, peraltro, che l'impiego di una "terapia d'urto" è stato possibile perché con l'unificazione economica e monetaria è stata attuata anche quella politica (del resto, in quanto Stato, la Germania possedeva gli strumenti necessari per farlo).

La situazione europea, invece, è differente, poiché l'Europa non è uno Stato, ma una *Federazione* e non consente un legame diretto (attraverso il voto) tra i cittadini ed il governo.

La Germania, quindi, ha chiesto di fissare i sopra citati vincoli fiscali per l'ingresso nella moneta unica, proprio per assicurarsi della reale condizione dei paesi che vi sarebbero entrati.

Va detto, comunque, che *l'adeguamento ai parametri di Maastricht ha consentito all'Italia di risanare la propria finanza pubblica grazie*, non solo alla ***riduzione dei tassi di interesse***, ma anche alle ***riforme attuate dal governo Amato*** nel 1992: meritano di essere citati, infatti, l'accordo raggiunto sulla *politica dei redditi*, l'introduzione delle *riforme strutturali* quale, ad esempio, quella relativa al sistema pensionistico (che nemmeno la Francia e la Germania sono riuscite a realizzare) e la *riforma della finanza locale*, che ha segnato l'inizio del federalismo fiscale.

Tuttavia l'Unione monetaria pone nuovi problemi globali che sorgeranno dal momento in cui inizierà la terza fase del processo di unificazione (ossia il primo gennaio 1999), primo fra tutti l'esigenza di garantire agli Stati membri la permanenza nell'Unione: infatti, se un paese membro viene colpito da una crisi interna non può ricorrere agli strumenti che tradizionalmente si utilizzano per arginarla, come la *politica monetaria* (poiché essa non esiste più a livello nazionale), la *politica dei cambi* (perché ormai la moneta è unica) e la *politica fiscale* (ostacolata dai vincoli imposti dal Trattato di Maastricht).

Un corretto funzionamento dell'Unione, peraltro, potrebbe derivare dall'attuazione dei seguenti meccanismi (nessuno dei quali però è presente in Europa):

- 1) ***la flessibilità dei salari***;
- 2) ***la mobilità del lavoro***;
- 3) ***l'esistenza di un bilancio federale***.

Per ovviare all'impossibilità di garantire un aggiustamento per i paesi membri, è stato stipulato il ***Patto di Stabilità e di Sviluppo***, che pone come obiettivo dell'ingresso nell'Unione la presenza di un ***bilancio in pareggio o addirittura in avanzo***: così facendo gli Stati colpiti da un'eventuale recessione possono attuare politiche fiscali che consentano loro di rimanere entro il limite del 3% del rapporto *deficit/PIL*.

Occorre dire, inoltre, che se una crisi interna provoca il superamento della soglia del 3%, il paese interessato è tenuto a pagare una ***multa*** pari allo 0,5 del PIL.

Un ulteriore problema è legato al fatto che l'Unione monetaria (strumento per il raggiungimento di quella politica) dispone di **risorse insufficienti** per la realizzazione delle politiche necessarie e soprattutto è priva di una politica estera e, più in generale, di una politica europea.

Per avviare una politica di ripresa, quindi, parrebbe opportuno un **allargamento della dimensione del bilancio comunitario**, che potrebbe concretizzarsi, ad esempio, nella sottrazione delle risorse mal gestite a livello nazionale, destinandole all'attuazione di una politica estera efficiente a livello europeo.

Quanto detto, tuttavia, richiede una **trasformazione istituzionale della Comunità**: la Commissione europea non è abilitata politicamente ad assumere decisioni ed il governo effettivo dell'Europa spetta al Consiglio dei ministri.

Il metodo finora seguito (quello intergovernativo) non consente di realizzare questi cambiamenti, mentre parrebbe utile, piuttosto, creare **istituzioni federali** che consentano un avvicinamento del cittadino al governo: interpellare i cittadini sulla base di un metodo costituente sembrerebbe l'unico modo realistico per giungere alla formazione dell'Europa unita.

PRINCIPALI APPROFONDIMENTI DEL DIBATTITO

* E' stata sottolineata l'importanza delle politiche, non solo monetarie, ma anche tributarie e sociali ed è stato chiesto se, prima di giungere ad una convergenza intergovernativa, sarà possibile conseguire un livello (anche minimo) di uniformità su queste ultime (dr. Giacchero).

* E' stata constatata una certa **freddezza da parte delle masse popolari** e, pur apprezzando l'importanza attribuita all'elemento costituzionale, è stato evidenziato come tale meccanismo, se inteso come pura ingegneria costituzionalistica, non possa funzionare (prof. Argeri).

⇒ *L'Unione monetaria conduce verso una maggior armonizzazione, ossia verso il trasferimento delle decisioni dal livello nazionale a quello europeo; tuttavia occorre ricordare che il Trattato di Maastricht, introducendo il principio di sussidiarietà, valorizza il federalismo che, esaltando il ritorno della vita politica al livello locale, si contrappone all'armonizzazione. Parrebbe opportuno, quindi, cercare di conseguire un'armonizzazione minima, che eviti gravi distorsioni.*

Anche per quanto riguarda le politiche sociali la spinta verso l'armonizzazione è contrastata dalle forti differenze esistenti tra le politiche attuate dai diversi paesi: l'obiettivo, peraltro, non è quello di creare un sistema unico di welfare a livello europeo, ma piuttosto quello di realizzare, anche in questo caso, condizioni minime di armonizzazione (garantendo, ad esempio, la mobilità tra i paesi).

Circa il coinvolgimento delle masse popolari, va detto che il conseguimento dell'Unione monetaria non è un obiettivo che "mobiliti le folle" e che la stessa partecipazione alle elezioni europee diminuirà, se non verrà riformato il sistema istituzionale europeo (i cittadini, infatti, capiranno che, con il loro voto, scelgono il Parlamento che, in realtà, non ha il potere né di formare il Governo, né di legiferare). Finora, inoltre, le suddette elezioni sono state intese dai partiti come una prova per quelle politiche nazionali, mentre sarebbe auspicabile che ciascuno dei due schieramenti europei giungesse a presentare un candidato unico per la presidenza della Commissione europea (prof. Majocchi).

* E' stato chiesto se il processo di unificazione europea attualmente in corso possa essere ritenuto **elitario**, dal momento che manca un vero e proprio sentimento popolare e l'unificazione è dovuta all'intervento di una *élite* di tecnici (prof. Piana).

* E' stato evidenziato come il problema della mobilità del lavoro sia presente anche in Francia ed in Germania, mentre negli Stati Uniti la situazione sia profondamente diversa ed è stato chiesto come porvi rimedio (sig. Perna).

⇒ *Merita di essere ricordato che le decisioni sono imputabili alla classe politica che, tuttavia, deve valutare gli orientamenti espressi dai cittadini. L'unificazione europea è avvenuta sulla base di un **metodo elitario** poiché non esisteva un legame tra il cittadino ed il governo: in Europa, del resto, le istituzioni economiche sono nate prima di quelle politiche (contrariamente a quanto avviene solitamente). L'elitismo nelle scelte politiche relative all'Europa, quindi, è dovuto al **metodo intergovernativo** che, esaltando il ruolo fondamentale dei diplomatici, sembrerebbe contrario alla democrazia. Va detto, inoltre, che il processo di integrazione europea si inserisce in un contesto più ampio e che molti problemi riguardano la dimensione mondiale: alcuni organismi come il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale, infatti, lasciano presupporre l'imminente creazione di un mercato mondiale (e tale processo potrebbe risultare ancor più elitario). Si pone dunque il problema di costruire i nuovi organismi sovranazionali adottando un **metodo democratico**.*

Per quanto concerne il confronto tra il modello europeo e quello americano, è lecito ricordare che la globalizzazione non deve comportare l'uniformità e che la flessibilità dei salari e la mobilità del lavoro non sono sufficienti per riformare il sistema. Negli Stati Uniti è stato adottato un sistema liberistico, che ha consentito di creare nuovi posti di lavoro, ma ha aumentato la differenziazione salariale. L'Europa deve difendere il proprio modello sociale, ma deve altresì renderlo compatibile con le esigenze dettate dall'integrazione europea, restituendo forza alle politiche globali. La moneta unica ha eliminato il rischio concreto che le politiche sociali più avanzate venissero finanziate con il disavanzo, tuttavia le suddette politiche vengono ancora realizzate a livello nazionale: a questo proposito, invece, parrebbe preferibile limitare la spesa pubblica, attribuendo oneri maggiori a chi gode di maggiori benefici (prof. Majocchi).

* E' stato sottolineato come l'avvento della mondializzazione imponga un confronto con il terzo mondo e come le imprese trasferiranno (sempre più) la produzione nei paesi sottosviluppati, dove i mercati sono più aperti, lasciando in Europa solo il nucleo delle cosiddette "teste pensanti". Questo tipo di concorrenza scavalca il nostro continente che, di conseguenza, non dovrebbe porre vincoli troppo rigidi nei confronti delle possibili modifiche da apportare alle condizioni del lavoro (un esempio in materia è dato dal problema della flessibilità dei salari). E' stata espressa, inoltre, la sensazione che in un mondo globalizzato sia necessaria maggior **elasticità** e possa risultare pericoloso, quindi, rimanere legati al modello europeo (dr. Guala).

* E' stato ricordato come l'introduzione dell'Euro rappresenti, in realtà, una scelta politica e sono stati previsti tempi lunghi per il passaggio all'Unione politica, poiché la mentalità europea risulta ancora troppo rigida: anche le politiche fiscali, le politiche del lavoro e quelle di sviluppo, che dovrebbero costituire elementi di flessibilità, costituiscono, al contrario, **fattori di rigidità**. Quest'ultima viene riscontrata, inoltre, sia nelle politiche monetarie (che coincidono, di fatto, con quelle attuate dalle Banche centrali), sia in ambito culturale: si ritiene, ad esempio, che il modello di Stato sociale applicato in Europa non sia modificabile, anche se comporta costi troppo elevati. Parrebbe opportuno, invece, introdurre un cambiamento radicale, finanziando tali costi mediante imposte sui consumi (dr. Lenti).

⇒ Occorre ricordare che **Jacques Delors** ha scritto, in un saggio intitolato “Crescita, produttività, occupazione”, che il meccanismo adottato dagli americani circa la flessibilità dei salari ha ormai dimostrato di non funzionare più. Merita di essere ribadita, piuttosto, l’importanza assunta dall’istruzione: la **globalizzazione**, del resto, deve essere intesa, non solo come una sfida, ma anche come un’opportunità per l’umanità (l’espansione delle imprese multinazionali, infatti, consente di diffondere l’istruzione e di migliorare le condizioni sociali). Dal momento che l’Europa non è in grado di attuare le politiche americane, parrebbe utile che essa investisse in capitale umano: a questo proposito **Delors** propone di ridurre il costo contributivo applicato alla manodopera non qualificata, ponendolo a carico della collettività.

Pur riconoscendo che il passaggio all’Unione politica richiederà tempi lunghi, non si può negare che alcuni importanti elementi di flessibilità siano stati introdotti nella politica del lavoro (ci si riferisce principalmente alla soppressione della cosiddetta “scala mobile”). Va detto, inoltre, che la flessibilità salariale non risolve il problema dell’occupazione e che i rimedi proposti dalle politiche keynesiane sono inutilizzabili, poiché si riferiscono ad un contesto di mercati chiusi, mentre oggi è in atto un processo di mondializzazione. Occorre affrontare i problemi legati alla politica monetaria europea (dal momento che l’Euro tende a diventare una moneta forte e a rivalutarsi nei confronti del dollaro) e allo Stato sociale (poiché in Europa ne esistono diversi modelli).

E’ stato espresso accordo, infine, circa la **fiscalizzazione degli oneri sociali** e l’esigenza di spostare l’asse dalla tassazione sul reddito (che penalizza coloro che contribuiscono a produrre ricchezza) alla tassazione sui consumi (prof. Majocchi).

* E’ stata espressa preoccupazione circa il rapporto che si verrà a creare tra il rappresentante ed il rappresentato ed è stato chiesto quale forma di rappresentanza possa concretizzarsi nell’ambito del rapporto tra il livello locale e quello sovranazionale (prof. Viscardi).

* E’ stato chiesto come sia possibile raggiungere il secondo parametro imposto dal Trattato di Maastricht (rag. Bartolotti).

⇒ Il limite del 60% previsto dal **Trattato di Maastricht** indica, in realtà, una soglia alla quale occorre avvicinarsi: risultava importante, di conseguenza, invertire la tendenza negativa, dimostrando di avvicinarsi all’obiettivo fissato. Paradossalmente, quindi, l’Italia si trova attualmente in una situazione migliore rispetto a quella in cui versa la Germania, il cui rapporto debito/PIL, pur essendo più vicino alla soglia sopra citata, risulta crescente. Tuttavia parrebbe lecito riconoscere che il problema più grave, ossia la riduzione del disavanzo, è stato almeno in parte risolto.

In un mondo globalizzato, infine, la questione della democrazia deve essere intesa in modo differente. A questo proposito sembrerebbe opportuno il ricorso alla **teoria federalista**, fondata su un sistema bicamerale diverso da quello tradizionale poiché, nella prima Camera è presente una rappresentanza diretta dei cittadini, mentre nella seconda vengono rappresentati i governi degli Stati federati. Da quanto detto emerge la necessità di applicare tale meccanismo partendo dal livello locale per giungere fino a quello mondiale, favorendo lo sviluppo dei rapporti tra i diversi livelli, anche se appare evidente l’esigenza di avviare, prima di tutto, un processo di **formazione della volontà a livello sovranazionale** (prof. Majocchi).