



Fondazione Ezio Tarantelli
Centro Studi
Ricerca e Formazione

Next Generation EU: parentesi o svolta?



“Mentre il Federalismo di Spinelli, gli Stati Uniti D’Europa, rappresentava un’alternativa politica radicale, Monnet partiva dall’esperienza di cooperazione realizzata, con successo, dagli Stati alleati durante la prima e la seconda guerra mondiale, attraverso grandi Agenzie specializzate nei rifornimenti alimentari, di materie prime, di armamenti.”

RIFLESSIONI DI
GIUSEPPE GALLO,
PRESIDENTE
FONDAZIONE EZIO
TARANTELLI
ANDREA MONE,
COORDINATORE
POLITICHE EUROPEE
CISL



SOMMARIO

1. PRIMA DEL NEXT GENERATION EU.....	2
2. IL NEXT GENERATION EU.....	8
3. DOPO IL NEXT GENERATION EU.....	11
4. IDEE PER UNA PROPOSTA.....	21
5. LA NUOVA GOVERNANCE ECONOMICA, SOCIALE, AMBIENTALE EUROPEA	23
LA PRIMA OPERAZIONE	23
LA SECONDA OPERAZIONE	24
LA TERZA OPERAZIONE	25
LA QUARTA OPERAZIONE.....	28



1. PRIMA DEL NEXT GENERATION EU

L'Europa fra le tre grandi alternative in campo, nel momento della sua nascita, rappresentate:

- dal Federalismo di Altiero Spinelli e del Manifesto di Ventotene,
- dal Confederalismo di Winston Churchill e di Charles De Gaulle,
- dal Funzionalismo di Jean Monnet, scelse quest'ultima, mantenendola sostanzialmente, costante nei 63 anni che intercorrono fra i Trattati di Roma del 25 marzo 1957 e il Next GEU del 21 luglio 2020.

Mentre il Federalismo di Spinelli, gli Stati Uniti D'Europa, rappresentava un'alternativa politica radicale, Monnet partiva dall'esperienza di cooperazione realizzata, con successo, dagli Stati alleati durante la prima e la seconda guerra mondiale, attraverso grandi Agenzie specializzate nei rifornimenti alimentari, di materie prime, di armamenti. Si trattava di grandi Centrali sovranazionali, gestite da efficienti tecnocrazie, alle quali venivano delegate competenze, poteri, obiettivi.

La sua storia di grande tecnocrate lo convinse che la gestione di interessi concreti e comuni, attraverso Agenzie sovranazionali, avrebbe fatto avanzare l'unificazione europea e che le sovrastrutture politiche ed istituzionali, nel lungo periodo, ne sarebbero state la naturale conseguenza. Robert Shuman, Ministro degli esteri francese, sostenne, con autorevolezza, questa posizione definita funzionalismo nel dibattito politico europeo.

In questa visione deterministica, l'ordine degli interessi economici avrebbe, meccanicamente, generato l'ordine politico ed istituzionale sovranazionale.

Il modello fu la Comunità del carbone e dell'acciaio (CECA, 1952), che disinnescava la miccia dei conflitti infiniti fra Germania e Francia per il controllo dei grandi bacini carboniferi e di minerale di ferro, posti alla destra ed alla sinistra del Reno, materie prime essenziali per la potenza militare degli Stati.

Spinelli andò direttamente al cuore della questione osservando che "Il punto debole del funzionalismo era quello di tutte le concezioni tecnocratiche: scambiava l'efficienza esecutiva del potere amministrativo



con la creatività del potere politico.”; ma l’Europa scelse il percorso funzionalista, apparentemente, più realistico e sicuro che, peraltro, accoglieva, di fatto, il principio, tipicamente confederale, di un Patto di concertazione permanente delle politiche degli Stati membri, senza cessione alcuna di sovranità, rinviando ad un vago futuro l’approdo all’unione politica. La costruzione dell’unione economica ed il rinvio escatologico alla fine dei tempi dell’unione politica dell’Europa, seguì, sostanzialmente, le coordinate, in breve, richiamate.

È pur tuttavia importante ricordare alcuni elementi della CECA di alto valore storico e funzionale:

- un organo di gestione (l’Alta Autorità) con elementi di indipendenza deliberativa, poteri decisionali diretti e autonomia finanziaria verso le imprese del settore;
- elementi (i primi) di politica sociale europea (in particolare di dialogo sociale e di miglioramento delle condizioni di lavoro del settore, particolarmente dure);
- un Comitato consultivo, ovvero una prima sede istituzionale di rappresentanza della società civile, formato da produttori, lavoratori, utilizzatori e commercianti (nonché organi specializzati correlati come le Commissioni miste per l’armonizzazione delle condizioni di lavoro o la Commissione generale per la sicurezza e la salute nell’industria siderurgica);
- attività di ricerca.

Questa struttura ha, senza dubbio, contribuito a fare della CECA, seppur con le limitazioni funzionaliste richiamate, un importante momento della storia dell’Unione europea.

Il cabotaggio europeo si complicò assai con la nascita dell’Euro, una vera e propria **cessione di sovranità monetaria alla BCE**, istituzione europea

indipendente. Una moneta unica comporta, storicamente, una sovranità politica unica del Paese o dei Paesi che la adottano. L’Europa, al contrario, decise la soluzione inedita e bizzarra di **una moneta senza sovrano**. Pur di non aprire l’orizzonte della prospettiva federale.





Si poneva, conseguentemente, il problema di conciliare una sola moneta ed una sola politica monetaria europea con 28 (poi 27) politiche macroeconomiche e fiscali degli Stati membri. La soluzione fu il Patto di stabilità e crescita, seguito dal Fiscal Compact, un sistema di regole (deficit/Pil, debito/Pil, deficit nominale, deficit strutturale, output gap, regola del debito), tagliato su misura per le caratteristiche strutturali dell'economia tedesca e dei Paesi nordici, all'interno delle quali dovevano operare le politiche fiscali e di bilancio pubblico di tutti gli Stati membri dell'eurozona.

La Commissione Europea aveva il compito di vigilare, di orientare gli Stati membri con raccomandazioni annuali, di segnalare le deviazioni dagli obiettivi definiti, in ultima istanza di avviare le procedure di infrazione e le eventuali sanzioni. Dietro l'apparente neutralità delle norme, si trattava di una visione politica dell'Europa e del suo destino storico che i Paesi economicamente e politicamente più forti imponevano a tutta l'Unione.

Una neutralità normativa, inoltre, talvolta attraversata da eccessive politicizzazioni di sistema, con implicazioni sull'applicazione pratica del Patto stesso (sospensioni di procedure di deficit e tolleranze asimmetriche).

Quale era l'obiettivo strategico dichiarato?

Accelerare e presidiare la convergenza economica e sociale dei Paesi membri, rafforzando l'Euro e la stabilità politica del continente.

È stato raggiunto?

Molto parzialmente e con esiti asimmetrici fra i Paesi membri in materia di convergenza economica e sociale; stabilizzando e rafforzando l'Euro attraverso una politica monetaria autonoma e divergente della BCE; indebolendo, in profondità, la stabilità politica europea e l'equilibrio geopolitico mediterraneo.

Considerando, infatti, (si veda *Mario Baldassarri, XV Rapporto di Economia Reale*) l'andamento del PIL (a prezzi costanti 2010) nei Paesi dell'Area Euro, nel periodo 2000-2019 prima della crisi pandemica, si osserva un tasso di crescita medio annuo pari all'1,4%, con differenziali significativi e coerenti con gli obiettivi di convergenza nei Paesi di recente adesione con economie più arretrate (*Slovacchia 5,6% - Lituania 6% - Estonia 5,1% - Lettonia 5% - Malta 5,6% - Slovenia 2,9% - Cipro 2,9%*) determinati, soprattutto, dall'impatto propulsivo dei Fondi strutturali europei.

Tali differenziali positivi sono stati, tuttavia, contestuali:



- a scarti di crescita molto significativi a favore di Paesi membri di più antica data che hanno adottato politiche di dumping fiscale e (di fatto) di concorrenza sleale (distorcendo il mercato e avvantaggiandosi del vuoto normativo) nei confronti degli altri Paesi membri (*Irlanda 7% - Lussemburgo 3,6% e, in minor misura, l'Olanda*);
- ad una crescita, per alcuni Paesi, al di sotto della media annua dell'Eurozona (*Grecia con crescita media annua zero - Italia 0,2%, Portogallo 0,8%*).

I nove Paesi non euro, aderenti all'UE, hanno registrato, nello stesso periodo 2000-2019 una crescita media annua pari al 2,7%, decisamente superiore a quella osservata nell'Eurozona, con punte rilevanti nei Paesi dell'est Europa dell'ex blocco sovietico (*Romania 5,9% - Polonia 5,4% - Bulgaria 4,7% - Repubblica Ceca 3,8% - Ungheria 3,2%*).

La politica di convergenza ha operato, pertanto, con maggior coerenza ed efficacia nei Paesi non Euro dell'UE rispetto ai Paesi dell'Eurozona.

La diagnosi viene confermata dall'analisi del Pil pro capite (a prezzi costanti 2010) in tutti i Paesi dell'Unione e dell'Eurozona e, soprattutto, dalla misurazione dell'evoluzione del Pil pro capite di ogni Paese nel periodo 2000-2019 e della variazione della sua incidenza percentuale sul Pil pro capite totale dell'UE.

I Paesi dell'Area Euro che aumentano l'incidenza sono, infatti, la Slovacchia (22%), la Lituania (26%), la Slovenia (10%), l'Estonia (23%), la Lettonia (21%), Malta (17%) e l'Irlanda (64%).

Viceversa, è rimasta stabile l'incidenza del Pil pro capite della Germania sul Pil pro capite europeo totale, mentre si sono ridotte le incidenze della Francia (11%), dell'Italia (25%), della Spagna (6%), dell'Olanda (7%), del Belgio (8%), dell'Austria (6%), della Finlandia (4%), della Grecia (15%), del Portogallo (7%), di Cipro (5%).

Anche la convergenza sociale, limitandoci al tasso medio di disoccupazione come indicatore, manifesta significative asimmetrie: un gruppo di Paesi dell'Area Euro, infatti, nel 2019, presenta un tasso medio di disoccupazione decisamente inferiore al tasso medio di disoccupazione sia dell'Eurozona (7,5%), sia dell'UE (6,3%) – Germania, Olanda, Belgio, Austria, Irlanda, Slovacchia, Lussemburgo, Slovenia, Estonia, Malta.

Un secondo gruppo di Paesi dell'Eurozona, al contrario, presenta un tasso medio di disoccupazione decisamente superiore sia alla media dell'Eurozona, sia alla media UE (Francia, Italia, Spagna, Grecia).



I Paesi non Euro dell'UE presentano tutti tassi medi di disoccupazione notevolmente inferiori ai tassi medi sia dell'Eurozona, sia dell'UE, con l'eccezione della Svezia (inferiore di 0,7 punti percentuali al tasso medio della zona Euro e superiore di 0,5 punti percentuali al tasso medio UE), e della Croazia (inferiore di 0,9 punti percentuali al tasso medio Eurozona e superiore di 0,3 punti percentuali al tasso medio UE).

Un ulteriore segnale di mancata “convergenza verso l'alto” nella dimensione sociale è testimoniata **dall'indice del lavoro dignitoso** elaborato dalla CES (*Decent work and sustainable growth index*) dal quale risulta, in riferimento alla qualità del lavoro, che nel 2019 rispetto al 2010 ai seppur timidi segnali positivi registrati in alcuni Paesi si associno regressioni di altri.

La convergenza economica e sociale è stata, pertanto, moderata, differenziata e con punte di divergenza nell'Eurozona; decisamente più accentuata ed omogenea nei Paesi non Euro dell'UE.

La valutazione della Commissione Europea nella “Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Europeo Economico e Sociale ed al Comitato delle Regioni” del 19 ottobre 2021, è, peraltro, insoddisfacente laddove rileva che l'economia europea, già prima della crisi pandemica, soffriva:

- di declino demografico, con ricadute negative sulle potenzialità di crescita;
- di basso incremento della produttività rispetto a Cina ed USA;
- di alti costi economici per il cambiamento climatico;
- di crescenti disequaglianze di reddito e di ricchezza;
- di disparità territoriali interne e fra i Paesi membri;
- di accesso sperequato all'istruzione ed alle competenze, con effetti frenanti sulla crescita ed acutizzazione della sofferenza e delle tensioni sociali.

La convergenza moderata, differenziata, con punte significative di divergenza che ha caratterizzato l'Eurozona è, a parer nostro, riconducibile (secondo una scala differenziata fra i Paesi membri) alla **politica di austerità di bilancio europea** i cui effetti prociclici hanno aggravato le recessioni conseguenti alla crisi finanziaria 2008-2009 ed alla crisi dei debiti sovrani 2011-2013, con impatti drammatici sulla crescita della disoccupazione, della povertà, della sofferenza sociale. Anche a questo proposito val la pena annoverare l'indice di lavoro dignitoso della CES che evidenzia, da un lato, che nel 2019 circa 10 stati



membri erano sotto la media UE (dei quali un gruppo corrispondente ai Paesi con economia in transizione – dalla Bulgaria alla Lettonia - ed un secondo agli Stati colpiti da misure di forte austerità – dalla Grecia, al Portogallo), e dall'altro che, nel periodo 2015-2019, il 63% dei progressi positivi totali è avvenuto proprio in questi Paesi (sotto la media) in virtù delle politiche della Commissione Junker caratterizzate da flessibilità di bilancio e promozione di un approccio socialmente più attento (culminato nella proclamazione del Pilastro dei diritti sociali del 2017).

La tenuta, il consolidamento ed il rafforzamento dell'Euro è stato gestito, in autonomia, dalla BCE, attraverso una politica monetaria ultra-espansiva



(dal **“Whatever it takes”** del 26 luglio 2012 al **Quantitative Easing**, inaugurato il 15 marzo 2015) divergente dalla politica fiscale restrittiva dell'Eurozona che ne ha mitigato anche le ricadute economiche e sociali che, in sua assenza, sarebbero state ancor più devastanti.

Il decennio dell'ascesa nazional-sovrana (2010-2020) ha trovato nella politica di austerità fiscale europea e nelle sue conseguenze economiche e sociali il terreno

di coltura ideale, aumentando, notevolmente, il rischio di instabilità e di crisi politica delle democrazie europee.

Non sono mancate rotture degli equilibri geopolitici. Basti pensare alla crisi greca del 2009 ed alla necessità del Governo Papandreu, per riequilibrare il bilancio, di vendere i principali asset pubblici, fra cui il porto del Pireo alla Cosco - società controllata dal Governo di Pechino - che ha consentito alla Cina di diventare la potenza commerciale tendenzialmente egemone nel Mediterraneo, rafforzando il successo strategico della Nuova via della seta. La strategia di convergenza europea ha dimostrato, pertanto, i suoi limiti strutturali su tutto l'arco degli obiettivi che intendeva, programmaticamente, realizzare: economici, sociali, politici.

Limiti strutturali, che hanno coinvolto leve strategiche come la politica industriale, propri dei “costi della non integrazione” (per citare un interessante Rapporto del Parlamento Europeo), che non hanno, altresì, permesso alla UE di assumere una posizione autorevole nel contesto internazionale.



Nel dibattito internazionale assume particolare rilievo la posizione della **Cisl** che, unica europeista dall'origine fra le grandi Confederazioni, nello Statuto del suo primo Congresso (nel novembre 1951) adottò la formula **“Unione economica dei mercati come condizione dell’Unione politica degli Stati”**, quale obiettivo principale della sua strategia internazionale.

Visione di straordinaria lungimiranza che, mentre riconosceva l'accortezza tattica necessaria del gradualismo di Monnet, rivendicava, perentoriamente, l'Unione politica degli Stati come fine strategico, omettendo



ogni qualificazione restrittiva dell'Unione politica (europea, occidentale) ed intendendola, pertanto, nella sua dimensione globale. In questa visione gli Stati Uniti d'Europa erano la tappa necessaria di una governance globale.

Posizione, in linea di principio, convergente (ed anticipatrice) della posizione assunta dalla Dottrina sociale della Chiesa cattolica che indica, nel merito, nella riforma dell'ONU (anche nell'Enciclica “Fratelli Tutti” del 3 ottobre 2020) il percorso per un governo democratico globale del pianeta.

2. IL NEXT GENERATION EU

Il 21 luglio 2020, il laborioso e sofferto Accordo sul NGEU ha, di fatto, preso atto dei deficit strutturali della politica di convergenza europea successiva alla nascita dell'Euro.

Perché?

Per l'evidente smottamento degli equilibri geopolitici in Europa.

Nel 2016, il referendum inglese a favore della Brexit, l'elezione di Trump alla Casa Bianca, il consolidamento dei Governi illiberali dell'Europa centro-orientale su politiche radicalmente anti immigrati.

Nel 2017, il rafforzamento del Front National in Francia che sfiora la vittoria politica.

Nel 2018, la vittoria elettorale nazionale-sovrana in Italia ed il Governo 5stelle - Lega.



Nel 2019, la destabilizzazione politica della Spagna, chiamata alle elezioni politiche due volte nello stesso anno.

Nazionalismi certamente diversi ma con un denominatore comune:

- la doppia, conclamata ostilità a cedere sovranità all'Europa e ad aprire, con forme di regolazione, i confini ai migranti ed ai richiedenti asilo;
- l'altissimo rischio che la crisi pandemica riaprisse il girone infernale della crisi dei debiti sovrani dei Paesi dell'Area Mediterranea, in forme ben più gravi degli anni 2011-2013, travolgendo l'Euro e frantumando l'Europa.



All'asse Italia, Francia, Spagna si è unita, nel sostegno al NGEU, la Germania emarginando la pur tenace e virulenta opposizione dei Paesi nordici della Nuova Lega Anseatica e del Gruppo di Visegrad all'est. Il NGEU ha sospeso temporaneamente sia il Patto di Stabilità e Crescita, sia il

Immagine di Limes

divieto di Aiuti di Stato alle imprese, (General Escape Clause) ed ha rivoluzionato la precedente strategia di convergenza europea.

La rivoluzione si articola in quattro mosse:

- Il bilancio settennale europeo viene aumentato di quasi il 70% (ammontando complessivamente a circa 1800 mld) con lo stanziamento dei 750 mld euro di risorse destinate al NGEU;
- L'apporto straordinario viene finanziato, per la prima volta, non con trasferimenti dai bilanci degli stati membri ma con debito europeo attraverso l'emissione di euro bond;
- Il debito, nell'immediato ancora garantito dagli Stati membri, sarà garantito da un bilancio federale autonomo dell'UE alimentato da un'autonoma capacità di imposizione fiscale (carbon tax, tassa transazioni finanziarie speculative, digital tax ed altre);
- I 750 mld (di cui il 90% proveniente dal "dispositivo europeo per la ripresa e resilienza" ed il resto da programmi europei) in parte sovvenzioni gratuite (grant), in parte finanziamenti agevolati di lungo



periodo (loans), saranno distribuiti fra i Paesi membri secondo principi di solidarietà, in base alla gravità della crisi sanitaria, economica e sociale, e dunque con criteri totalmente innovativi rispetto al passato.

Ne sono seguiti, com'è noto, i PNRR nazionali, con l'Italia in primissima posizione in termini di risorse attribuite, con alcuni precisi impegni di spesa (37% per il Green Deal e 20% per il potenziamento della transizione digitale) che sottolineano anche una funzione di **orientamento strategico industriale del NGEU**.

Definire rivoluzionaria la svolta del NGEU non significa cedere all'enfasi retorica. L'UE era, infatti, intervenuta nelle crisi precedenti (vedi Grecia) erogando prestiti del Fondo Salva Stati e commissariando, di fatto, (attraverso la famigerata Troika: Commissione Europea, BCE, FMI) la gestione finanziaria dello stato interessato. L'emissione di debito europeo,

attraverso gli euro Bond, garantito dal bilancio europeo e distribuito ai Paesi membri secondo criteri di solidarietà era oggetto di sistematica interdizione alla stregua di un'apostasia che legittimava ed incentivava il peccato mortale del debito.

Il capovolgimento termine a termine è incontestabile. Per queste ragioni la **CISL**, che da anni ha anticipato e rivendicato la svolta nei suoi **Manifesti per un'Europa unita e solidale e Per gli Stati Uniti d'Europa**, ha salutato, con grande soddisfazione, il NGEU come **"embrione degli Stati Uniti D'Europa"**. La discriminante storica risiede **nell'autonomia del bilancio europeo**, in

prospettiva indipendente dai trasferimenti degli Stati membri e, in quanto tale, condizione essenziale per l'esercizio reale della sovranità europea.





Fu proprio l'autonomia di bilancio, sostenuta con strenua determinazione da **Alexander Hamilton** (primo Ministro del tesoro delle 13 colonie americane dopo la guerra di indipendenza dalla Gran Bretagna) a determinare l'abbandono della prima Costituzione confederale del 1781 (che condusse l'Unione sull'orlo del crollo) e l'adozione della seconda Costituzione federale del 1788, grazie alla quale i tredici Stati divennero gli USA destinati a segnare la storia mondiale dei secoli successivi.

A buon diritto, possiamo dire che il NGEU ha segnato la **svolta hamiltoniana** dell'UE, decisiva per consentire, via, via all'UE di gestire politiche europee (economica, fiscale, sociale, estera, di sicurezza, migratoria), in riferimento a dinamiche internazionali e globali che richiedono, necessariamente, una dimensione di **Governance continentale**, lasciando agli **Stati membri** la gestione di politiche adeguate al loro perimetro di azione, secondo il principio di un'intelligente ed efficace **sussidiarietà**.

La svolta del NGEU è stata, come si è ricordato, conflittuale.

La domanda pertinente che ne consegue è, pertanto, la seguente:

che Europa ci attende dopo il 2022, quando cesserà la sospensione del Patto di stabilità e crescita e del divieto di aiuti di stato alle imprese?

3. DOPO IL NEXT GENERATION EU

Con la presa di posizione di **Mario Draghi**, che al Vertice UE di Porto il 7-8 maggio u.s. ha sostenuto che **"Il Patto di stabilità e crescita era e resta inadeguato."**, ha preso avvio lo scontro (eufemisticamente il 'confronto') sulla visione dell'Europa dopo la pandemia ed il NGEU.

A stretto giro, è intervenuto **Wolfgang Schäuble**, ex Ministro delle finanze



tedesco ed oggi Presidente del Bundestag, con una lunga intervista a Il sole 24 ore del 14 maggio u.s. (seguita da una analoga sul Financial



Times) che compendia la dogmatica del primo, riconosciuto, vessillifero dell'Ordoliberalismo tedesco e della scomunica senza appello del debito. Dopo aver rilevato che il debito impedisce agli Stati, a lungo termine, l'adeguata flessibilità finanziaria, ha sottolineato, infatti che *“I Paesi con debito pubblico vertiginoso aumentano le diseguaglianze, perché il debito aumenterà la ricchezza di individui ed enti facoltosi che lo comprenderanno”*, mentre i poveri peggioreranno la loro condizione con il rischio di “enormi lacerazioni sociali” che creeranno polveriere politiche.

La politica monetaria espansiva delle Banche Centrali, d'altro canto, sostenendo il debito aumenta il rischio di inflazione e contribuisce all'instabilità. Mentre il tasso di crescita dei prezzi dei beni di consumo resta inferiore al 2% fissato dalla BCE, il prezzo delle azioni, degli immobili e degli oggetti d'arte, in Germania, sta aumentando a ritmi trimestrali a due cifre ed incubando bolle speculative finanziarie ed immobiliari, con le connesse ricadute sulla coesione sociale e sulla stabilità politica.

Schauble respinge sia una politica monetaria restrittiva che, con l'aumento dei tassi di interesse determinerebbe l'insostenibilità dei debiti dei Paesi più indebitati; sia un'inversione troppo lenta della politica monetaria ultra espansiva delle Banche centrali, perché favorisce la 'zombificazione' dell'economia, ovvero il ricorso all'indebitamento facile anziché il risanamento dei bilanci pubblici e delle imprese. **Quale è, dunque, il 'tertium datur'?**

Primo continuare la lotta alla pandemia, ma tenere una “visione ferma riguardo alla modalità di riduzione dell'onere del debito pubblico, una volta sconfitto il Corona virus. Altrimenti al Covid 19 potrebbe far seguito una 'pandemia del debito', con conseguenze economiche disastrose per l'Europa”, già meno competitiva degli USA e della Cina.

I Paesi membri devono, pertanto, mantenere la disciplina di bilancio. “Ma



una cosa è chiara: lasciati a sé stessi, è fin troppo facile che i membri di una Confederazione di Stati, come la zona Euro, siano tentati di contrarre debiti a spese della Comunità. Senza pressioni



esterne, è pressoché impossibile realizzare bilanci equilibrati nei Paesi ad alto debito.” E’ il cosiddetto “*moral hazard*” (ho l’assicurazione contro il furto, quindi non chiudo la porta di casa).

Shauble dichiara di averne spesso parlato con Draghi e gli ricorda che “*Abbiamo sempre convenuto che, data la struttura dell’Unione, economica e finanziaria, il mantenimento della competitività e di una politica fiscale sostenibile siano responsabilità degli Stati membri.*” E conclude: “*Se così non fosse, avremmo bisogno di un’istituzione europea che non solo controlli il rispetto delle regole di bilancio, ma abbia il potere di applicarle.*”

Due giorni dopo l’intervista a Shauble, il 16 maggio u.s. sempre il Sole 24 ore ha intervistato **Olaf Sholz**, allora Vice cancelliere tedesco e Ministro delle finanze, oggi Cancelliere, dopo le elezioni politiche del settembre u.s. Alla domanda in merito al giudizio di Draghi sul Patto di Stabilità e crescita rispondeva: “*Sono convinto che una valuta comune abbia bisogno di regole comuni. Le nostre regole hanno ora dato prova di essere molto flessibili. Funzionano, decisamente!*” quindi, come sostiene Shauble, dopo la sospensione temporanea ed emergenziale del Patto di stabilità e crescita bisogna ripristinarlo, perché ha dato prova di grande flessibilità adattiva, e tornare allo status quo ante pandemia.

Nell’intervista rilasciata a La Repubblica del 9 luglio u.s. la valutazione viene ribadita: “*Durante lo ‘stress test’ della pandemia le nostre regole hanno dimostrato di avere tutta la flessibilità necessaria. Siamo stati in grado di affrontare la crisi da coronavirus con tutte le sue conseguenze economiche e sociali.*”





Alla domanda se gli Euro bond diventeranno uno strumento permanente della politica economica europea, rispondeva:

“Al momento questa discussione non c’è. Come politico pragmatico mi concentro su ciò che deve essere fatto ora: il primo passo è stata l’emissione di obbligazioni UE, che ha funzionato abbastanza bene e mi soddisfa. Il secondo passo è il rimborso nei prossimi anni, che verrà dal bilancio della UE. Per questo dovremo sviluppare nuove risorse proprie dell’UE. Stiamo discutendo, per esempio, sulla possibilità di garantirci introiti dal mercato delle emissioni o da una tassa sulle transazioni finanziarie. Dovremo affrontare le questioni una alla volta.”

Questa impostazione è stata, sostanzialmente, ribadita nel Programma del nuovo Governo tedesco (SPD, Verdi, FPD) presentato, ufficialmente, il 24 novembre u.s.

Ne consegue che il NGEU è una risposta emergenziale non ripetibile, **“uno strumento limitato nel tempo e nella quantità.”**

Macron ha presentato all’inizio di dicembre, il Programma della presidenza di turno francese nel primo semestre 2022, sostenendo la necessità di un intervento attivo dell’UE per la crescita e la sicurezza degli Stati membri e precisando che questa strategia potrà esigere la **riforma delle regole di bilancio e fiscali**, in coerenza con i principi contenuti nel Trattato del Quirinale (26 novembre 2021) nel quale si afferma che “Le Parti agiscono insieme per un’Europa democratica, unita e sovrana e per lo sviluppo dell’autonomia strategica.”

Nel Programma Francese, inoltre, emerge espressamente l’ambizione di un’Europa più sovrana e più coerente con i propri valori umanistici, nonché di un nuovo modello europeo di crescita, fondato sulla convergenza sociale, capace di conciliare sviluppo economico e contrasto ai cambiamenti climatici, sostenendo l’innovazione e l’eccellenza tecnologica, creando lavoro e occupazione di qualità meglio remunerata.

La posta in gioco, nella dialettica fra i Governi tedesco, da un lato, e francese ed italiano, dall’altro risiede, pertanto **nell’alternativa fra conferma del Patto di stabilità e crescita o radicale riformulazione dello stesso**. Una dialettica emersa chiaramente anche nell’ Eurogruppo del 17 gennaio scorso che ha dato il via concretamente al dibattito



istituzionale europeo in materia, fortemente promosso dalla Presidenza Francese.

Nell'incontro fra Draghi e Sholz, a Roma il 20 dicembre u.s., nel quale il Cancelliere ha rivendicato che *“L'Europa deve parlare con una voce sola ed i nostri due Paesi hanno deciso di fare proprio questo, parlare con una voce sola”*, la posizione tedesca sul Patto di stabilità e crescita è stata



riproposta, insistendo sui margini di flessibilità possibili nelle diverse congiunture storiche. *“Le regole che abbiamo hanno già la loro flessibilità, sulla loro base possiamo lavorare anche in futuro.”*

Il 23 dicembre u.s. Draghi e Macron scrivono, a firma congiunta, un articolo sul

Financial Times intitolato **“Un nuovo Patto di stabilità UE per spingere la crescita”**. Il testo formula principi e definisce linee strategiche generali, comunque decisamente innovative.

Eccone i passaggi più significativi:

*“Abbiamo bisogno di una strategia di crescita dell'UE per il prossimo decennio e dobbiamo essere pronti ad attuarla, attraverso investimenti comuni, regole più adatte ed un miglior coordinamento, non solo durante le crisi. La capacità di usare la politica di bilancio per proteggere i nostri cittadini e trasformare le nostre economie è stata ed è tuttora un elemento centrale di questa strategia. Insieme agli altri Stati membri dell'UE, una volta che avremo definito un insieme di principi e di obiettivi macroeconomici comuni, dovremo poi discutere di quale sia il modo migliore per tradurli in un nuovo quadro di politiche di bilancio adeguato. **Già prima della pandemia le regole di bilancio dell'UE andavano riformate. Sono troppo opache ed eccessivamente complesse. Hanno limitato il campo d'azione dei Governi, durante le crisi, e sovraccaricato di responsabilità la politica monetaria. Non hanno dato gli incentivi giusti per dare priorità ad una spesa pubblica che guardi al futuro e rafforzi la nostra sovranità – ad esempio gli investimenti pubblici.** Avremo bisogno di un quadro di politica di bilancio credibile, trasparente ed in grado di contribuire alla nostra ambizione*



collettiva di avere un'Europa più forte, più sostenibile, più giusta. Non c'è dubbio che dobbiamo ridurre i nostri livelli di indebitamento. Ma non possiamo aspettarci di farlo attraverso tasse più alte o tagli di spesa sociale insostenibili, né possiamo soffocare la crescita attraverso aggiustamenti di bilancio impraticabili. (...)

Piuttosto, la nostra strategia è tenere sotto controllo la spesa pubblica ricorrente, attraverso riforme strutturali ragionevoli. (...) Il Programma Next Generation EU è stato un successo – per i meccanismi che ha introdotto per la valutazione della qualità della spesa pubblica e per le sue modalità di finanziamento. In quanto tale, offre un utile modello per il futuro. Le nuove proposte meriteranno una discussione approfondita, non offuscata da ideologie, con l'obiettivo di servire al meglio gli interessi della UE nel suo insieme. L'imminente presidenza francese del Consiglio dell'UE avrà come obiettivo lo sviluppo di una strategia condivisa e completa per il futuro dell'Unione. La UE deve ravvivare lo spirito che ha guidato le sue azioni all'inizio della pandemia nel 2020. Una nuova strategia di crescita e, poi, una politica di bilancio rafforzata che vada in questa direzione, possono contribuire, in modo decisivo, ad assicurarsi che l'UE abbia i mezzi per agire e realizzare le sue ambizioni.”

Verso la fine dell'articolo, che disegna l'architettura generale di un nuovo Patto di stabilità e crescita profondamente riformato, un link (sul termine “discussione”) rinvia ad un breve saggio dal titolo “Rivedere il quadro fiscale europeo”, datato 23 dicembre 2021 e firmato da Francesco Giavazzi, Veronica Guerrieri, Guido Lorenzoni, Charles-Henry Weymuller (il primo e l'ultimo firmatario sono, rispettivamente, i Consiglieri economici di Draghi e di Macron).

Il saggio, partendo dai principi generali dell'articolo, definisce un progetto strutturato. L'incipit sottolinea i profondi cambiamenti di scenario macroeconomico - domanda di investimenti sicuri, bassi tassi di interesse, difficoltà della politica monetaria - rispetto a quello nel quale furono partorite le regole oggi sospese. Ne consegue la necessità di uno stretto coordinamento fra politica monetaria e politica fiscale alla quale le regole europee devono dare maggiori margini di manovra per consentire alla politica monetaria di normalizzarsi e contrastare efficacemente le recessioni. Il NGEU viene considerato un successo perché mobilita risorse ed investimenti pubblici finalizzati alla crescita, richiede collaborazione fra Istituzioni europee e Governi nazionali, esige riforme strutturali favorevoli allo sviluppo.



Il saggio propone di costituire un'Agenzia europea del debito (il MES o un Ente di nuova costituzione) alla quale trasferire gradualmente (in 5 anni) la quota dei debiti pubblici generata dalla crisi pandemica, attualmente detenuta dalla BCE. L'Agenzia emetterebbe debito (a costo inferiore a quello del finanziamento dei debiti sovrani) che la BCE acquisterebbe in cambio dei titoli di debiti sovrani che passerebbero all'Agenzia.

Gli Stati membri pagherebbero gli interessi sul debito all'Agenzia con una formula ponderata che consentirebbe risparmi significativi sui costi attuali del servizio del debito. Per chi, già, si indebita a costi inferiori (es. Germania) verrebbero adottati, agevoli, aggiustamenti.

Viene definita una Golden Rule prevede la possibilità di fare investimenti pubblici in deficit, poiché determinano crescita e si pagano, conseguentemente, da soli.

Si introduce il concetto innovativo di “*Spending for the future*” (Spesa per il futuro) che riguarda i “Beni comuni europei” (lotta al cambiamento climatico, politica industriale, difesa, sanità, aiuti internazionali, spesa di ogni Paese in grado di aumentare la sua crescita a lungo termine.

Questo tipo di spesa dovrebbe godere di un trattamento più favorevole, ovvero essere considerata “**debito lento**” in merito ai tempi programmati della sua riduzione.

Il debito, comunque, dev'essere ridotto, con un **obiettivo a medio termine di 10 anni**, ammettendo situazioni che consentono ai Paesi membri di negoziare forme di flessibilità con la Commissione Europea e mantenendo la clausola di sospensione che si è rivelata molto utile per affrontare crisi recessive.

All'obiettivo di medio termine concorre, altresì, la **Regola della spesa** che fissa un tetto alla **spesa primaria** al netto degli interessi, degli stabilizzatori automatici, e della spesa per il futuro. Il tetto viene calcolato in coerenza con l'obiettivo di medio termine e può essere aggiornato con cadenza triennale. Appare di tutta evidenza che un simile meccanismo richieda modelli stocastici e proiezioni previsionali di grande rigore scientifico.

È fuor di dubbio che il progetto, in estrema sintesi esposto, rispetto al vecchio Patto di stabilità e crescita, rappresenti una profonda **e positiva** innovazione. Primato della dimensione pubblica, investimenti pubblici, politica industriale, politica fiscale in funzione anticiclica segnano una netta rivincita nei confronti di un modello fondato su “parametri non



osservabili” perché non esistono (Pil potenziale, output gap, deficit strutturale) che hanno scoraggiato investimenti pubblici, impedito politiche fiscali anticicliche, contrastato crescita, occupazione, coesione sociale, senza impedire la ‘maledizione’ dell’aumento del debito pubblico.

E, tuttavia, a parer nostro, siamo in presenza della massima flessibilità possibile del vecchio modello senza cambiarne l’architettura strutturale.

Restano, infatti, i vecchi parametri (non ancora riquantificati, ma lo saranno) ampiamente flessibilizzati (investimenti stornati dal calcolo del deficit, quali?; spesa primaria senza interessi, stabilizzatori automatici, spese per il futuro, la cui definizione, soprattutto in riferimento all’ultima posta, aprirà discussioni e contrasti infiniti considerando l’enorme estensione del suo perimetro e l’assai ardua definizione e misurazione).

Molto meglio la nostra proposta, illustrata in dettaglio nel prossimo paragrafo, lineare, semplice, cartesiana, agevolmente gestibile, che non imposta il modello sui vecchi parametri di deficit e di debito, ancorché riformati, ma sulla composizione qualitativa del bilancio pubblico, imponendo il pareggio alla spesa corrente ed incentivando gli investimenti pubblici il cui deficit genera debito buono che determina crescita, più occupazione, più reddito, più coesione sociale e si paga, più che proporzionalmente, da solo attivando una riduzione costante del rapporto debito/Pil.

La proposta dell’Agenzia Europea del Debito cambia poco, poiché la BCE



finanzia l’Agenzia (comprando le sue obbligazioni) e l’Agenzia compra i titoli sovrani del debito dei Paesi membri generati dalla crisi Covid 19 detenuti dalla BCE, che continua a finanziare,

indirettamente, i debiti sovrani europei. Il compito assegnato all’Agenzia di mettere quote significative dei debiti dei Paesi membri (20-30%), soprattutto dei più esposti, al riparo dalla speculazione internazionale è



stato, peraltro, svolto con successo dalla Bce durante tutto il mandato di Draghi.

L'assenza di ogni accenno ai temi del lavoro (occupazione, precarietà, diseguaglianze); dei dumping contrattuali, dumping fiscali, delocalizzazioni, Governance sociale, e, tantomeno, ai temi della partecipazione alla Governance dei lavoratori e delle Parti sociali, conferma la stretta osservanza tecnocratica.

Per completare il quadro, occorre ricordare che i Paesi cosiddetti "frugali", riuniti nella "Nuova Lega Anseatica", hanno già dichiarato di voler tornare al Patto di stabilità integrale (Olanda, Austria, Danimarca, Svezia, Finlandia, Lituania, Lettonia, Estonia) e che anche il Gruppo di Visegrad (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia) è ostile ad ogni cambiamento del Patto.

La partita è in corso e la posta in gioco è altissima:

- stabilizzare il NGEU, farne la svolta strutturale che accelera il completamento dell'integrazione economico-sociale e marcia verso l'Unione politica o considerarlo una parentesi emergenziale del Patto di stabilità e ristabilirne la vigenza sostanziale, con qualche aggiustamento, dal 2023?
- Nuovo ordine economico e politico europeo o regressione reazionaria al vecchio ordine?
- Vecchia politica di convergenza, con i suoi deficit strutturali, o nuova politica di convergenza e di crescita socialmente, ambientalmente, democraticamente sostenibile?

I dilemmi irrisolti sulla politica di convergenza europea e sul Patto di Stabilità e crescita convivono con la questione, non meno decisiva, della **sovranità europea**.

La **straordinaria novità**, a tal proposito, risiede nella posizione assunta dal Programma, citato, del nuovo Governo tedesco.

"Una Unione Europea più forte democraticamente, più capace di agire e strategicamente sovrana è la base per la nostra pace, prosperità e libertà. È in questo quadro che noi affrontiamo le grandi sfide del nostro tempo." (...) *"Useremo la Conferenza sul futuro dell'Europa per le riforme. Supportiamo le modifiche necessarie ai Trattati. La Conferenza dovrebbe portare ad una Convenzione Costituente ed all'ulteriore sviluppo di uno Stato Federale Europeo che sia decentrato ed organizzato in accordo a*



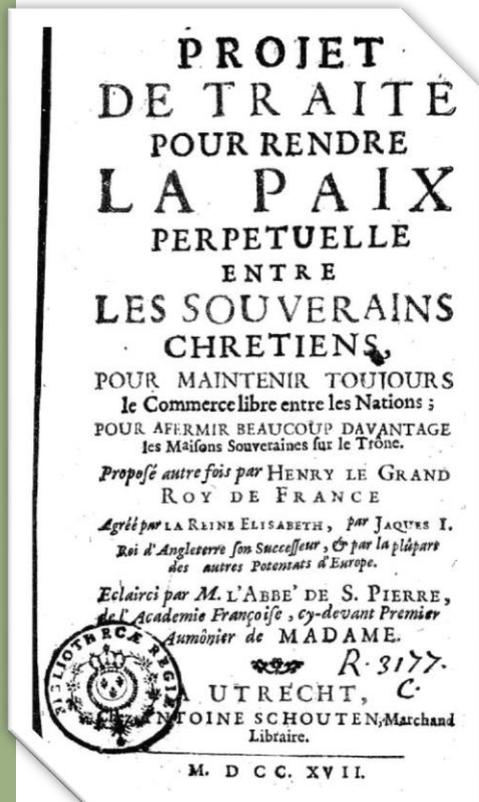
principi di sussidiarietà e proporzionalità e basato sulla Carta dei Diritti Fondamentali.”

Segue l'indicazione delle principali linee del nuovo disegno ed assetto istituzionale. *“Vogliamo rafforzare il Parlamento europeo, ad esempio per quanto riguarda il diritto di iniziativa (legislativa n.d.r.), preferibilmente nei Trattati, altrimenti a livello Inter istituzionale.” (...)*

*“Sosteniamo una Legge elettorale europea unica, con liste, parzialmente, transnazionali ed un sistema vincolante per gli Spitzenkandidaten.” Anche il **Consiglio Europeo** dovrà cambiare, assumendo un ruolo prossimo ad una Camera degli Stati. “Il lavoro del Consiglio deve diventare più trasparente. Prenderemo un’iniziativa per assicurare che le proposte della Commissione siano discusse pubblicamente in Consiglio entro un termine stabilito. Useremo ed estenderemo il voto a maggioranza qualificata in Consiglio.” Il Programma esprime la volontà di “dare nuovamente priorità al metodo comunitario, ma andremo avanti con i singoli Stati membri, ove necessario.”*

Conclusione della Conferenza sul futuro dell'UE con il mandato a costituire una Convenzione Costituente; Riforma dei Trattati, superamento del Modello intergovernativo, Assetto istituzionale federale; Legge elettorale, almeno, parzialmente europea; trasformazione dell'UE da un ibrido di democrazia monca in una Democrazia Rappresentativa Liberale, con una corretta divisione dei poteri.

La svolta, prefigurata, è radicale e segna, dopo 63 anni, **la prima grande discontinuità e l'alternativa storica nei confronti del funzionalismo di Jean Monnet, nel nome della Federazione Internazionale di Stati, ovvero degli Stati Uniti d'Europa di Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, Eugenio Colorni, Ursula Hirschmann, Ada Rossi.** Il miglior riconoscimento alla lungimiranza ed all'attualità storica del Manifesto di Ventotene nel suo ottantesimo anno!!! La





cessione di sovranità all'Europa, che attraversò il dibattito politico settecentesco, dall'**Abbé de Saint Pierre** ("**Progetto per rendere la pace perpetua in Europa, 1713-1717**") ad **Immanuel Kant** (**Per la pace perpetua, 1795**), dopo oltre due secoli è riuscita ad aprire una breccia politica potenzialmente rivoluzionaria nella palude stigia dei nazionalismi europei!!!

Ne consegue la **domanda** pertinente ed inevitabile:

- è sostenibile la conciliazione, formulata nel Programma del nuovo Governo tedesco, fra Vecchia politica di convergenza europea e Nuovo modello istituzionale di Stato Federale?
- Strategia economica e sociale europea, da un lato, ed Assetto istituzionale, dall'altro, sono irrelati?
- Vino nuovo in Otri vecchi?

A ben vedere, è questo il nocciolo della domanda riformulata dalla Commissione Europea nella "Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Europeo economico e sociale ed al Comitato delle Regioni" del 19 ottobre 2021: "Alla luce dell'ampio impatto della crisi Covid 19 e dei nuovi strumenti politici temporanei che sono stati lanciati in risposta ad essa, come può il **quadro** – compreso il Patto di stabilità e crescita, la procedura per gli squilibri macroeconomici e, più in generale, il Semestre Europeo – garantire al meglio una risposta politica adeguata e coordinata a livello UE e nazionale?" Con questa domanda la Commissione ha aperto un ampio dibattito pubblico sulla revisione della **Governance Economica Europea**, al quale non può mancare il nostro contributo.

4. IDEE PER UNA PROPOSTA

È nostra, motivata, convinzione che la vecchia, barocca, discrezionale, contraddittoria, asimmetrica ed inefficace architettura di una politica



monetaria e di 19 politiche macroeconomiche e fiscali, mal impiallacciata dalle regole del Patto di stabilità e crescita, non sia compatibile né a) con il momento storico che l'Europa sta attraversando, né b) con la



svolta storica della costruzione di uno Stato Federale Europeo.

Il **momento storico**. La Comunicazione, citata, della Commissione disegna, nitidamente, la fase di investimenti colossali che attende l'Europa nei prossimi anni. Il fabbisogno aggiuntivo di investimenti pubblici e privati per le transizioni verde e digitale è, infatti, stimato in 650 miliardi annui sino al 2030 (ben oltre i 150 miliardi medi annui del NGEU sino al 2026), dei quali 520 miliardi annui (80%) saranno impegnati nella transizione verde, con quasi il 60% del totale nella politica climatica ed energetica. L'aumento del fabbisogno di investimenti nei settori energia e trasporti è stimato in 390 miliardi annui, oltre il 50% rispetto alla tendenza storica, dovuto principalmente alle politiche climatiche ed energetiche di decarbonizzazione dell'economia (investimenti nella rete elettrica, centrali elettriche, caldaie industriali, nuovi combustibili, isolamento termico edifici, ristrutturazione energetica, acquisto nuovi veicoli elettrici).

Le stime elaborate dalla Commissione Europea non quantificano gli investimenti per rendere i beni esistenti più resistenti al cambiamento climatico e l'aumento dei costi derivanti dagli effetti devastanti di fenomeni estremi, sempre più frequenti. Per gli altri settori ambientali il deficit di nuovi investimenti per raggiungere gli obiettivi è stimato in circa 130 miliardi annui, comprensivi della protezione ambientale, della tutela della biodiversità, della gestione risorse e dell'economia circolare.

Alla transizione digitale mancano circa 125 miliardi all'anno, riconducibili a deficit di investimenti nelle reti di comunicazione, nello sviluppo delle competenze digitali, nella crescita delle capacità tecnologiche chiave quali il Cloud, i semiconduttori e l'Intelligenza Artificiale. Non sono, peraltro, considerati, in questa stima, i costi per la digitalizzazione dei servizi pubblici ed alcune altre dimensioni.

Di fronte al quadro tendenziale, delineato, la domanda pertinente è la seguente: come sarebbe possibile gestire una fase lunga e straordinaria di investimenti strutturali, pubblici e privati, peraltro ancora insufficienti rispetto al fabbisogno, calcolando nel deficit e nel debito la componente nazionale pubblica degli investimenti, essenziale per integrare il contributo europeo e trainare gli investimenti privati? I benefici strutturali (aumento della produttività totale dei fattori, rafforzamento competitivo, sostenibilità) sarebbero, infatti, contraddetti e contrastati da una dinamica insostenibile del debito.



La **svolta Federale**. Nella prospettiva Federale la sovranità di bilancio e fiscale non può più appartenere in esclusiva agli Stati membri ed il bilancio europeo non può più essere l'assoluta risultante dei conferimenti degli Stati nazionali. I trasferimenti sovranazionali di sovranità ed il nuovo equilibrio tra Federazione Europea e Sussidiarietà Nazionale richiedono, infatti, un coerente, innovativo e strutturale ripensamento del complessivo Quadro Europeo, in termini irriducibili al vecchio.

Si tratterà, pertanto, di aprire una **Stagione Costituente** ed una conseguente revisione dei Trattati Europei sulle due linee distinte, ma strettamente integrate, a) della nuova **Governance economica, sociale, Ambientale Europea** (che chiama in causa il cosiddetto "Quadro Europeo" articolato nel Patto di stabilità e crescita, nel Semestre Europeo, nella Procedura per squilibri macroeconomici eccessivi) e b) del **Percorso istituzionale di costruzione del nuovo Stato Federale Europeo**.

5. LA NUOVA GOVERNANCE ECONOMICA, SOCIALE, AMBIENTALE EUROPEA

L'UE ha assunto, ufficialmente, come obiettivo della transizione tettonica che il continente sta vivendo, l'approdo ad un modello di economia e di società sostenibili, sotto il profilo sociale ed ambientale, e, in quanto tale, in grado di rafforzare la democrazia.

La prima operazione

che ne consegue consiste nel dotarsi di un modello di analisi economica, sociale ed ambientale impostato sul Benessere Equo e Sostenibile (BES), alternativo all'autocrazia teorica del PIL, che incorpori insieme a quelli economici, indici sociali, ambientali, educativi, partecipativi, generazionali, di genere, territoriali, così da poter monitorare e misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi di benessere definiti, lo stato dell'indice ponderato sintetico di benessere o di sofferenza sociale e di assumere le coerenti decisioni, orientando concretamente le politiche.

I riferimenti del modello teorico citato dovrebbero essere i **Targets dell'Agenda ONU 2030** ed i **Principi del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali**, insieme all'attuale quadro di valutazione sociale rafforzato che consideri anche strumenti come il richiamato **indice di crescita**



sostenibile e di lavoro dignitoso della Confederazione europea dei Sindacati (CES).

Il modello dovrebbe essere definito dalla **Commissione Europea** e dalle **Parti Sociali Europee** ed, opportunamente, modulato dai Governi e dalle Parti Sociali Nazionali nella gestione dei, rispettivi, PNRR, a tutti i livelli centrali e periferici (ed anche oltre la scadenza del PNRR al 2026) nonché, applicato autonomamente, dalle Parti Sociali nella gestione del Dialogo Sociale e delle Attività Contrattuali.

In riferimento a questa, fondativa, operazione di architettura istituzionale vale la grande intuizione di **Amartya Sen**: **“Noi non misuriamo ciò che siamo, ma siamo ciò che misuriamo!”**

La seconda operazione

risiede nella costituzione di un **Bilancio Federale Europeo Autonomo** che il NGEU ha, programmaticamente, messo in cantiere nel breve periodo, dal quale discende la possibilità di emettere debito europeo, per affrontare instabilità ed emergenze, e di distribuire risorse agli Stati membri secondo un Progetto condiviso, vincolante, solidale e cofinanziato di sviluppo socialmente, ambientalmente, democraticamente sostenibile.

È la condizione per **rendere strutturale il NGEU** compresi strumenti preziosi quali il **SURE (Support to mitigate unemployment risks in an emergency)** che, mantenendo condizioni favorevoli di prestiti e tassi di interesse bassi di rimborso, dovrebbe continuare ad operare come efficace dispositivo di lotta alla disoccupazione.

L'esperienza in corso ha ampiamente dimostrato che la creazione di meccanismi automatici che mettono a riparo gli Stati membri da shock esterni imprevisti può portare benefici a tutti gli Stati membri. Gli stabilizzatori della spesa pubblica per gli investimenti, per la protezione sociale, per la salute e la resilienza sociale finanziati attraverso obbligazioni sociali come il SURE dovrebbero perciò, specie in una fase di transizione verso l'impostazione federale, trovare posto nel nuovo paradigma della governance ed aprire la strada ad ulteriori strumenti come un sistema di **riassicurazione della disoccupazione** finalizzato a sostenere i Paesi che subiscono shock asimmetrici.



Nella nostra proposta si tratta di **raddoppiare il valore dell'attuale bilancio ordinario europeo**.

L'attuale bilancio europeo 2021-2027 vale circa 150 mld di euro all'anno (1% del Pil dell'UE), è finanziato **pressoché** interamente dai trasferimenti degli Stati membri ed è in pareggio, poiché non prevede emissione alcuna di debito europeo. Raddoppiarlo significa aggiungere al bilancio esistente un vero e proprio **bilancio federale** di 150 mld di euro annui, risultanti in parte dalla citata nuova autonomia impositiva europea ed in parte da debito comune federale.

Quali sarebbero gli effetti?

Sui Paesi dell'Eurozona, nei quattro anni successivi alla sua introduzione, secondo le previsioni del modello econometrico Oxford Economics, su dati Eurostat, la maggior crescita sarebbe pari al 2,4% e nel totale UE pari al 2%. Il tasso di disoccupazione nella zona euro, per lo stesso periodo, scenderebbe dell'1,1% e dello 0,8% nell'UE (2,1 milioni di disoccupati in meno, di cui 1,8 milioni nei Paesi Euro e 323.000 nei Paesi non Euro).

Anche le condizioni di finanza pubblica migliorerebbero, in termini generalizzati, dagli investimenti pubblici, al rapporto fra deficit pubblico e Pil, al maggior avanzo primario, alla riduzione del debito pubblico in rapporto al Pil. Si tratterebbe, pertanto, di un gioco a somma positiva per tutti i Paesi dell'UE, relativamente maggiore per i Paesi dell'Area Euro.

Ad un bilancio federale autonomo, **che valorizzi il ruolo delle tasse proprie dell'UE anche al fine di orientare la crescita**, dovrebbe essere associato un percorso di **progressiva armonizzazione dei Sistemi tributari degli Stati membri**, attraverso la definizione di una base imponibile comune per le imprese, di una Corporate Minimum Tax sul modello formale della tassazione delle imprese multinazionali e di una soglia minima di tassazione dei redditi delle persone fisiche. Il **dumping fiscale** rappresenta, infatti, una delle grandi, insostenibili contraddizioni dell'UE, fonte di concorrenza selvaggia, di colossali disparità nell'attrazione di Investimenti Diretti Esteri (IDE), di laceranti diseguaglianze sociali fra i Paesi della UE.

La terza operazione

prevede la riscrittura del **Patto di Stabilità e Crescita**.



- In primo luogo, per le ragioni definite, dovrebbero essere aboliti il Fiscal Compact ed i parametri del debito e del deficit.
- **In secondo luogo**, nei bilanci nazionali la **Spesa corrente** non potrebbe essere finanziata in deficit ed il parametro dell'**Avanzo primario (il deficit al netto delle spese per interessi sul debito pubblico)** dovrebbe essere sostituito dal parametro dell'**Avanzo di parte corrente** (ovvero risparmio pubblico ed autofinanziamento derivante dalla riduzione della spesa corrente).
- **In terzo luogo**, dovrebbe essere introdotto nella gestione della finanza pubblica il **meccanismo incentivante** secondo il quale per ogni 1% di avanzo corrente (autofinanziamento) si possono aumentare gli investimenti pubblici sino al 2%, in parte finanziati in deficit.
- **In quarto luogo**, il deficit potrebbe essere generato soltanto dalla spesa per investimenti pubblici, senza tetto alcuno (*Cfr Mario Baldassarri, "un solido quadrilatero per dare voce e idee alla UE dopo il Covid" il Sole 24 ore – 6 gennaio 2022*).
A titolo di esempio: un Paese virtuoso potrebbe avere un deficit tutto dovuto ad investimenti pari al 3% che si paga da solo più che proporzionalmente (il moltiplicatore del Pil dell'investimento pubblico oscilla, infatti, fra l'1,5 ed il 2 garantendo una crescita del Pil al denominatore necessariamente maggiore dell'aumento del debito al numeratore ed una, conseguente, riduzione del rapporto debito/Pil).
Qualora presentasse un avanzo di parte Corrente (autofinanziamento) pari all'1% del Pil potrebbe aumentare gli investimenti pubblici del 2% portandoli al 5% del PIL, con un deficit totale del 4% (grazie all'autofinanziamento dell'1%).
Questo meccanismo incentivante degli investimenti pubblici potenzierebbe il moltiplicatore e garantirebbe un rapporto debito/Pil non solo sostenibile ma in costante e crescente riduzione in virtù di un tasso di crescita elevato, di un corrispondente incremento del gettito tributario, di un aumento del denominatore (Pil) strutturalmente e necessariamente maggiore del numeratore (debito).

È la **Platinum Rule**, ancora più efficace della Golden Rule, proposta settant'anni fa dal Premio Nobel per l'economia Robert Solow, che



prevedeva di stornare gli investimenti pubblici dal calcolo del deficit e non considerava la parte corrente del bilancio pubblico.

PLATINUM RULE GOLDEN RULE

La Platinum Rule dimostra che senza il barocco, contraddittorio e pro-ciclico armamentario del Fiscal Compact (deficit nominale, deficit strutturale, output gap, crescita potenziale) e di Maastricht (3% di deficit/Pil, 60% di debito/Pil,

regole del debito) è possibile un dispositivo rigoroso e perentorio (sulla spesa corrente) ed incentivante (sugli investimenti pubblici) in grado di garantire alti tassi di crescita, debito/Pil decrescente, coesione sociale, compatibilità ambientale, rafforzamento della democrazia.

Risulterebbe dalla nuova Governance economica:

- un **NGEU strutturale** con la conferma di 150 miliardi annui aggiuntivi;
- strutturabilità di meccanismi di stabilizzazione automatica come il Sure e promozione di ulteriori strumenti come un sistema di assicurazione europea per la disoccupazione;
- una politica di bilancio ed una politica industriale europea, associata alla politica monetaria espansiva della BCE, in grado di dare continuità alla gestione delle grandi transizioni verde, digitale, demografica, oltre i sei anni del NGEU; poiché un **nuovo modello di sviluppo socialmente ed ambientalmente sostenibile** non si può costruire, soltanto, con la straordinarietà dell'“una tantum”, per quanto necessaria;
- una **sinergia** circolare e cumulativa, di grande efficacia, tra finanziamenti europei, vincolati a condivisi obiettivi di sviluppo sostenibile, ed investimenti nazionali incentivati (anziché penalizzati) dalle regole del nuovo Patto di stabilità e crescita con ricadute rilevanti sulla crescita, sull'occupazione, sulla coesione sociale, sul diritto al futuro per i giovani, sul rafforzamento delle istituzioni democratiche.
- l'avvio di un percorso di **riduzione strutturale costante dei parametri del deficit e del debito pubblici**;



- il superamento del **Quadro europeo**, nella formulazione attuale, dal Patto di stabilità e crescita; alla Procedura per squilibri macroeconomici eccessivi, che non avrebbe più ragion d'essere perché il nuovo Patto sarebbe fondato sul meccanismo strutturale della crescita e dell'equilibrio macroeconomico; al Semestre Europeo che dovrebbe diventare il processo strutturato di convergenza dei Paesi membri verso un modello di sviluppo e di benessere sostenibile monitorato dal Modello di valutazione del Benessere equo e Sostenibile.
- piena **integrazione** della Governance economica con la Dimensione sociale (di cui al prossimo punto).

La quarta operazione

risiede nell'**integrazione strutturale** fra Governance economica e Governance sociale.

A tal fine i 20 principi del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali devono diventare gli obiettivi prioritari e vincolanti della **Politica sociale Europea** e definire le proprie specifiche procedure nell'ambito della **Governance Sociale**.

Il **Vertice Sociale di Porto** (7-8 maggio 2021), nel Piano d'azione per trasformare i principi del Pilastro in azioni, diritti e tutele reali, in grado di migliorare la vita dei cittadini europei, ha definito tre grandi traguardi che l'UE deve raggiungere entro il 2030:

- Aumentare, almeno al 78%, il tasso di occupazione della popolazione di età compresa fra i 20 ed i 64 anni. Nel terzo trimestre 2020, il tasso di occupazione aveva raggiunto il 72,4%, dopo sei anni di aumento costante che la pandemia ha bruscamente interrotto.
- Garantire al 60% degli adulti di partecipare, ogni anno, ad attività formative. Nel 2018 era circa il 40%.
- Ridurre di almeno 15 milioni il numero delle persone a rischio di povertà e di esclusione sociale che nel 2019 erano circa 91 milioni, di cui 17,9 milioni giovani sino a 17 anni.

L'architettura di Governance per rendere, concretamente, esigibili i diritti sociali del Pilastro, nell'impostazione europea, resta **indeterminata**,



autorizzando il fondato timore della dissociazione tra proclami formali e diritti reali.

Proponiamo, pertanto, che la gestione del Piano d'Azione attuativo del Pilastro sia, preventivamente, concordata fra Commissione Europea e Parti Sociali Europee e poi sottoposta all'approvazione delle istituzioni europee nelle sedi deputate. Non diversamente, le ricadute del Piano d'azione nei singoli Paesi membri dovranno essere oggetto di Accordo fra Governi e Parti Sociali nazionali che lo gestiranno, nel rispetto dei reciproci ruoli, nelle sedi istituzionali centrali e periferiche.

A questo fine, come richiamato anche dalla CES e dal CESE, almeno nella fase attuale, il "semestre europeo" potrebbe offrire un luogo efficace, sebbene non esaustivo, di livello europeo per la definizione e monitoraggio delle politiche e dei suoi impatti.

In questo quadro dovrebbe essere istituita una **Procedura per la correzione degli squilibri sociali nei Paesi membri**, gestita dalla Commissione Europea e dalle Parti Sociali Europee, che, sulla base del Pilastro, del Piano di attuazione, della valutazione della situazione sociale nei singoli Paesi membri (Social Scoreboard), identifichi gli squilibri sociali e definisca le raccomandazioni ai Governi ed alle Parti Sociali interessati per superarli, in stretta cooperazione.

È nostra ferma intenzione ribadire quanto la partecipazione ed il coinvolgimento delle Parti sociali nella Governance sia macroeconomica (Semestre europeo, PNRR) sia microeconomica (aziendale) necessari di diventare strutturale in quanto condizione essenziale di crescita sostenibile e coesa nonché di rafforzamento delle istituzioni democratiche.

A tal riguardo nella **dimensione macroeconomica**, specie in ambiti come il PNRR, il modello di partecipazione potrebbe ricalcare forme proprie della procedura del Partenariato utilizzata nei Fondi europei, con meccanismi vincolanti e di controllo. Nella **dimensione aziendale** occorrerà, parimenti, promuovere contrattazione e partecipazione, anche per i loro effetti redistributivi e di convergenza, rifuggendo da ipotesi legislative impositive a favore di prospettive di promozione (coerenti sia con la nostra azione per una chiara definizione della legislazione sui salari minimi europei che promuova inequivocabilmente la primazia della contrattazione, sia con l'estensione dei diritti di consultazione, informazione e partecipazione a livello europeo e, in Italia, con il



compimento all'art. 46 della costituzione italiana). Una **Governance partecipata** in grado di collocare anche la nuova **Strategia industriale europea**, recentemente proposta, in un quadro più ampio di attenzione a ciò che si produce e al come lo si produce, quale vero presupposto della competitività europea con strumenti efficaci conseguenti come una reale promozione della **Responsabilità sociale d'impresa**, maggiore trasparenza delle attività commerciali con un registro europeo e report per Paese, rendicontazione non finanziaria, principi di tassazione equi affinché si paghino tasse lì dove si generano i profitti, strumenti per garantire che tutte le aziende europee applichino standard lavorativi e ambientali sostenibili in tutta la loro catena di approvvigionamento, come una legislazione sulla due diligence, nonché l'inserimento di aspetti sociali negli **"indicatori chiave di performance"** del mercato interno su cui si basa la recente proposta di aggiornamento della strategia industriale europea.

Anche la Contrattazione dovrebbe offrire il suo insostituibile contributo, inaugurando un livello di titolarità contrattuale europea.

A tal fine le Parti Sociali Europee dovrebbero negoziare e stipulare **Accordi Quadro Europei** di Convergenza per i diversi settori produttivi che recepiscano e modulino sulle rispettive specificità i principi del Pilastro e gli obiettivi del Piano di attuazione, tempo per tempo definiti (a titolo di esempio, In riferimento ai tre obiettivi del Vertice sociale di Porto : strutturare i Piani di formazione annuale permanente delle lavoratrici e dei lavoratori; istituire strumenti settoriali di difesa occupazionale e di politiche attive per l'occupazione; destinare quote di aumento della produttività dei fattori alla crescita del tasso di occupazione settoriale ed aziendale ed alla lotta alla povertà ed all'esclusione sociale).

I Contratti collettivi nazionali dei settori produttivi nei Paesi membri dovranno recepire gli Accordi Quadro settoriali Europei di Convergenza, articolandoli sulle caratteristiche e sulle storie contrattuali specifiche con l'obiettivo di migliorarli e favorire il trasferimento delle innovazioni negli stessi Accordi Quadro Europei.

Verrebbe, così, attivata una dinamica contrattuale circolare, cumulativa e sistemica fra livello europeo e livelli nazionali finalizzata, progressivamente, a superare i gravi dumping contrattuali e la concorrenza selvaggia fra mercati del lavoro dei Paesi membri



(incompatibile con la loro appartenenza alla medesima UE) che danneggia tutti i lavoratori europei, sia dei Paesi che delocalizzano le produzioni (perdita di occupazione), sia dei Paesi emergenti (tasso elevato di sfruttamento dei lavoratori), con gli opportuni sostegni europei e nazionali.

Fra Governance economica e Governance sociale, da un lato, e sviluppo dell'articolazione istituzionale del nuovo Stato Federale Europeo, esiste una relazione costitutiva.

L'autonomia di bilancio, secondo ordini di valore via, via crescenti (negli USA il bilancio federale è pari al 26% del PIL) è, infatti, la condizione per l'articolazione istituzionale del livello federale (Ministero del Tesoro, degli Esteri, del Lavoro e del welfare, della Sicurezza, delle Politiche migratorie e così via) e per consentire all'UE, gigante economico e finanziario, di uscire dallo stato di latitanza e di inconsistenza politica giocando il ruolo che le compete nello scenario geopolitico globale.

In questo senso, gli Stati Uniti d'Europa rappresenterebbero lo snodo storico decisivo per contribuire a) ad orientare politiche di convergenza delle potenze globali, mettendo il mondo al riparo dai rischi di nuovi conflitti e b) ad aprire brecce di **Governance globale** reale, almeno sulle grandi emergenze mondiali: i) tutela della salute, dalla prevenzione alla gestione delle epidemie e delle pandemie; ii) gestione della crisi climatica e della transizione energetica; iii) cambiamento del quadro geopolitico internazionale e degli equilibri di potere che sfidano ripetutamente l'UE e i suoi valori a cui l'UE deve rispondere con tutta la determinazione di cui è capace.

È giunto dunque il momento di rispondere concretamente e strutturalmente alla giusta, amara constatazione del Presidente della Commissione UE Junker al Parlamento europeo quando, nel 2015, dichiarò che nel Continente europeo vi fosse “poca unione e poca Europa”.



Il **cambiamento strutturale dei dispositivi di Governance, economica, sociale, ambientale** determinerebbe infatti, nel nostro disegno, una radicale innovazione e discontinuità nella **Strategia di convergenza europea** fra i Paesi membri nel segno dello sviluppo socialmente giusto ed ambientalmente sostenibile; offrendo alla **Sovranità** dei nascenti Stati Uniti d'Europa le condizioni necessarie per il proprio sviluppo istituzionale, per diventare una democrazia compiuta, per far valere valori ed identità europei nelle dinamiche geopolitiche globali; per offrire un contributo decisivo al presidio di una prospettiva di pace.

MANIFESTO DI VENTOTENE - 1941



Altiero Spinelli, Ernesto Rossi ed Eugenio Colorni, confinati sull'isola di Ventotene negli anni '40 redigono un documento che sostiene ideali di unificazione dell'Europa in senso federale su modello americano. Il Manifesto riteneva che fosse necessario creare una forza politica esterna ai partiti tradizionali, inevitabilmente legati alla lotta politica nazionale, e quindi incapaci di rispondere efficacemente alle sfide della crescente internazionalizzazione.