

04 CONTI PUBBLICI

Sorveglianza flessibile sulle manovre

di Dino Pesole

Promossi, bocciati, rinviati a settembre. Gli esami – è noto – non finiscono mai e sono certamente ricorrenti da quando il nostro Paese è entrato nel club della moneta unica.

Le “pagelle” sono emesse a seconda delle scadenze fissate dal calendario europeo, e riguardano tutti i Paesi. Il confronto tra i governi e le autorità europee è costante, e attiene sia al rispetto dei famosi parametri fissati dall’attuale disciplina di bilancio (in particolare per quel che riguarda il debito e il deficit), sia all’osser-

vanza delle relative procedure. Ma andiamo con ordine.

I «paletti» di Maastricht

Per comprendere appieno come si articola il confronto (che a volte si trasforma in scontro) con Bruxelles dobbiamo risalire indietro nel tempo fino al 1992, quando con la firma del Trattato di Maastricht si mette in moto il convoglio che porterà alle varie fasi dell’unificazione economica e monetaria in Europa. È a Maastricht che vengono scolpiti nella pietra i due parametri fondamentali che

Il trattato di Maastricht

1. Ha istituito l'Unione europea. Il Trattato di Maastricht (dal nome della città olandese vicino alla frontiera con Germania e Belgio), ufficialmente si chiama Trattato sull'Unione europea. Ha gettato le basi per la moneta unica, l'euro, e ampliato in maniera significativa la cooperazione fra i Paesi europei, istituendo la cittadinanza europea (poter scegliere in quale Stato membro risiedere e potersi spostare liberamente nell'Ue), una politica estera e di sicurezza comune, una cooperazione più stretta a livello giudiziario e di polizia in materia penale.

2. È stato firmato da 12 Paesi. Il 7 febbraio 1992 hanno siglato il Trattato i rappresentanti di Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito e Spagna. I parlamenti nazionali hanno poi ratificato il trattato, in alcuni casi dopo un referendum. Il Trattato di Maastricht è entrato formalmente in vigore il 1° novembre 1993, data di istituzione ufficiale dell'Unione europea. In seguito, altri 16 Paesi hanno aderito all'Ue e adottato le norme stabilite nel Trattato di Maastricht o nei trattati successivi.

3. Ha gettato le basi per l'euro. Maastricht ha creato le premesse per l'euro, istituito la Banca centrale europea (Bce) e il Sistema europeo di banche centrali. Obiettivo principale della Bce è mantenere la stabilità dei prezzi, ossia salvaguardare il valore dell'euro.

4. Ha introdotto i criteri per adottare l'euro. Si tratta di regole, note anche come criteri di Maastricht o criteri di convergenza, finalizzate a preservare la stabilità dei prezzi nell'area euro anche dopo l'ingresso di nuovi Paesi. Sono intese ad assicurare la stabilità, nei Paesi in procinto di aderire all'euro, per quanto riguarda inflazione, livelli di debito pubblico, tassi d'interesse e tasso di cambio.

5. Ha segnato un grande passo avanti verso l'integrazione europea. Con la firma del Trattato di Maastricht i Paesi europei si sono avvicinati, sebbene alcune materie come la politica economica e quella di bilancio restino di competenza nazionale.

(Fonte: Banca Centrale europea)

guideranno negli anni il percorso di graduale convergenza delle politiche economiche dei Paesi membri. Prendono forma in quell'occasione i due "paletti" fondamentali tuttora vigenti:

- per il debito pubblico, con il limite del 60% del Pil;
- per il deficit con il tetto del 3 per cento.

Valori convenzionali, e tuttavia cogenti anche se con la necessaria gradualità, soprattutto per quanto attiene al debito.

Quel che conta è il percorso di avvicinamento al tetto massimo del 60%, come del resto verrà specificato attraverso il

Patto di stabilità e crescita sottoscritto nel 1997, quando si avviò la fase che avrebbe condotto nel maggio del 1998 alla fissazione delle parità irrevocabili tra le singole monete e l'euro. Da allora la governance europea si struttura con maggiore precisione, fino a rappresentare il principale fondamento giuridico della regolamentazione delle politiche di bilancio, ai sensi dell'articolo 121 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea (sorveglianza multilaterale) e dell'articolo 126 che fissa la procedura per i disavanzi eccessivi.

Regole e prassi condivise, recepite negli ordinamenti nazionali e dunque da rispettare, con la necessaria flessibilità come si stabilirà negli anni a venire soprattutto dopo l'esplosione della grave crisi finanziaria del 2008, particolarmente grave nel 2010-2011 quando la tensione sui mercati finanziari andò a colpire i debiti degli Stati sovrani, e a farne le spese furono soprattutto quei Paesi (tra cui l'Italia) che all'appuntamento si presentarono con un grave squilibrio dei propri conti pubblici.

I Paesi non sottoposti a procedura di infrazione per disavanzo eccessivo sono stati collocati nel cosiddetto braccio preventivo del Patto di stabilità, con ciò potendo accedere alla flessibilità (nel periodo 2015-2018 l'Italia ne ha beneficiato per circa 30 miliardi). Gli altri sono finiti nel girone dei Paesi sottoposti a sorveglianza speciale (il cosiddetto braccio correttivo del Patto di stabilità). Ma alla fine le temute sanzioni non sono mai scattate.

Per la stabilità finanziaria

Con le successive revisioni del dispositivo originario, il set di regole poste a presidio

della stabilità finanziaria dei Paesi membri si è arricchito nel 2011 di norme ancor più stringenti (il cosiddetto Six pack) e nel 2012 con il Two Pack. Il Fiscal Compact governa e disciplina il tutto. Nel 2010, in seguito alla crisi finanziaria di Grecia, Irlanda e Portogallo, a protezione dell'eurozona è intervenuto il Meccanismo europeo di stabilità, con relative "condizionalità" imposte ai Paesi sottoposti al programma di aiuti. Il nostro Paese non ne ha mai usufruito. È stato necessario attuare una politica di rigore, a partire dalle tre manovre correttive attuate nel 2011, quando la crisi ha toccato il suo culmine con lo spread tra Btp e Bund tedeschi esploso fino a toccare i 575 punti base.

Da allora, lentamente, l'Italia è uscita dalle secche di una gravissima crisi finanziaria che ha lasciato sul campo 9 punti di Pile circa un milione di posti di lavoro. Ma gli esami non per questo sono stati archiviati. Resta l'obbligo di convergere verso l'«Obiettivo di medio termine» (il pareggio di bilancio in termini strutturali), che per i Paesi ad alto debito equivale (almeno sulla carta) a una riduzione del deficit di almeno lo 0,5% del Pil l'anno. Il tutto all'interno del cosiddetto semestre europeo, regole e procedure introdotte per avviare un più stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

Si comincia a novembre di ogni anno, con l'adozione da parte della Commissione europea dell'Analisi annuale della crescita, che definisce le priorità per l'anno successivo in materia politiche macroeconomiche. A marzo, il Consiglio europeo fissa gli orientamenti dell'Unione europea per le politiche nazionali, mentre a partire dal 10 aprile e comunque entro la



SPACE24

fine dello stesso mese ciascuno Stato membro invia a Bruxelles il Documento di economia e finanza, l'aggiornamento del Programma di Stabilità e il Piano Nazionale di Riforma.

Questa fase preliminare si chiude tra maggio e giugno, con le raccomandazioni di politica economica che la Commissione rivolge ai singoli Stati membri, poi adottate dal Consiglio. Ecco dunque le famose "pagelle". Al di là della rituale drammatizzazione, propria del nostro Paese, del confronto-scontro con Bruxelles, si tratta in realtà di un processo del tutto "normale", in cui l'interlocuzione tra il governo e la Commissione europea è continuo e in gran parte dei casi porta alla condivisione di tutti i passaggi successivi, all'interno di una cornice che dovrebbe essere improntata alla massima, reciproca collaborazione.

Quel che è avvenuto nell'autunno del 2018, con la clamorosa bocciatura della manovra economica predisposta dal governo Conte, le successive concitate fasi che hanno indotto lo stesso governo a rivedere la stima del deficit al 2% (contro l'iniziale 2,4%) e a ritoccare all'1% la previsione di crescita per il 2019 (rispetto all'1,5% di partenza), costituisce un unicum nella storia recente dell'eurozona. Alla fine si è individuata una formula di compromesso che ha evitato l'attivazione della procedura d'infrazione per disavanzo eccessivo causato dalla violazione della "regola del debito". È la dimostrazione che alla fine, pur tra i distinguo e la difesa delle rispettive posizioni, se prevale una logica di confronto politico e di dialogo una soluzione la si trova. Gli "esami" si superano anche così.

Roma-Bruxelles.

Uno dei momenti di confronto tra il Commissario Ue agli affari economici Pierre Moscovici e il ministro dell'Economia e delle Finanze Giovanni Tria

© RIPRODUZIONE RISERVATA

LAVORI IN CORSO

Direttive e regolamenti nella galassia dei sistemi fiscali

di Mauro Meazza

Nella particolare architettura istituzionale dell'Unione europea, il fisco rappresenta da sempre un punto critico: la Commissione ha avviato e tuttora avvia iniziative per avvicinare e armonizzare il più possibile il prelievo tra i diversi Stati, ma questi mantengono un'ampia autonomia decisionale in materia. Inoltre, le modifiche radicali ai criteri tributari devono essere approvate all'unanimità. Le azioni per coordinare i 28 (dopo il completamento della Brexit, 27) sistemi fiscali puntano quindi su principi trasversali, che poi ogni Paese declina singolarmente.

Sono un esempio di questo approccio le iniziative avviate in questi ultimi anni dalla Commissione europea, per una tassazione equa: che si traducono in misure per la trasparenza fiscale (ovvero lo scambio di informazioni tra le amministrazioni finanziarie), direttive contro l'elusione e le pratiche scorrette di sottrazione di materia imponibile, coordinamento per azioni comuni nei confronti degli Stati non trasparenti.

Il raggio d'azione

Questa premessa non significa tuttavia che l'Unione non disponga di leve fiscali proprie e condivise. L'imposizione diretta (come le nostre Irpef o Ires) rimane di competenza esclusiva degli Stati membri, ma l'imposizione indiretta, essendo un ambito che interessa la libera circolazione delle merci e la libera prestazione dei servizi nel mercato unico, è invece a trazione europea. L'Ue, infatti, vigila sul rispetto delle norme comuni relative all'imposta sul valore aggiunto (Iva) e alle accise. Questo significa che Parlamento e Commissione non hanno un ruolo diretto nella riscossione delle imposte, ma dettano, ad esempio, i limiti per l'applicazione delle aliquote Iva ordinarie o ridotte, delle aliquote. Indicano quindi i principi e i limiti entro i quali deve muoversi la tassazione indiretta. Sulla corretta applicazione delle direttive e dei regolamenti vigila la Corte di giustizia, che spesso interviene a precisare e correggere il comportamento dei governi.

I criteri che guidano i poteri legislativo e giudiziario dell'Unione sono soprattutto quelli che devono garantire la libera circolazione di merci, servizi e capitali, l'assenza di indebiti vantaggi concorrenziali tra imprese, l'assenza di discriminazioni tra i consumatori e tra le imprese dei 28 (27) Stati. In forza di questi criteri sono state avviate, ad esempio, le azioni contro gli accordi fiscali troppo vantaggiosi per alcune imprese, anche multinazionali, poiché questo tax ruling aggressivo diventa lesivo della concorrenza e della trasparenza. E sempre in ossequio a tra-

sparenza e concorrenza sono state censurate, dalla Commissione e dalla Corte di giustizia, misure considerate «aiuti di Stato».

L'agenda dopo il voto

Il Parlamento e la Commissione che usciranno dal voto delle prossime elezioni troveranno un'agenda impegnativa su cui confrontarsi. Come tema generale, sarà necessario migliorare la parità di trattamento per i cittadini che si trasferiscono in un altro Stato Ue, perfezionando gli automatismi che evitano le doppie imposizioni (oggi queste tutele sono affidate soprattutto agli accordi bilaterali tra i singoli Paesi). Ma le sfide più ardue sono quelle dell'armonizzazione del prelievo sulle imprese e della tassazione digitale. Per il primo aspetto, ormai da decenni si lavora a un progetto di base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (Cctb, common corporate tax base) e dal 2016 il progetto ha assunto una fisionomia più definita. Che ora, però, ha bisogno dell'approvazione all'unanimità da parte di tutti gli Stati membri.

Per la tassazione digitale si tratta invece sia di individuare una forma di imposizione per le imprese del web (la cosiddetta web tax, sulla quale i Paesi faticano a trovare un'intesa) sia - soprattutto - di adeguare i sistemi impositivi alla digitalizzazione dell'economia. Le norme attuali sull'imposizione societaria mostrano notevoli difficoltà nell'adeguarsi alla rivoluzione digitale, con la conseguente perdita di gettito e di efficacia redistributiva di tutti i sistemi fiscali.

L'«ALTO RAPPRESENTANTE»

La politica estera Ue: una competenza condivisa

La gestione della politica estera dell'Unione è una competenza divisa tra Commissione e Parlamento, con l'Alto rappresentante per la politica estera e la sicurezza comune (Pesc) che è di diritto vicepresidente della Commissione ma che deve relazionarsi con il Parlamento. E al Parlamento spettano il controllo e lo sviluppo della Pesc.

La politica estera è di fatto una conquista recente rispetto al cammino comune europeo: è stata istituita nel 1993 e da allora è stata rafforzata dai successivi trattati, fino a raggiungere l'assetto attuale con il trattato di Lisbona, in vigore dal 2009.

Con l'architettura definita a Lisbona, molte competenze sono state trasferite dalla Commissione all'«Alto rappresentante» e al Servizio europeo per l'azione esterna (Seae). La Commissione - come spiega il sito del Parlamento europeo, nelle «Note tematiche» - può «comunque fornire appoggio all'Alto rappresentante quando quest'ultimo sottopone al Consiglio eventuali decisioni relative alla politica estera e di sicurezza comune». L'Alto rappresentante, da parte sua, deve «consultare regolarmente il Parlamento sui principali aspetti della Pesc e le principali scelte fatte in tale ambito e a informare l'istituzione sull'evoluzione della politica. Il Parlamento discute semestralmente sulle relazioni sui progressi della Pesc, pone domande al Consiglio e all'alto rappresentante e formula raccomandazioni a loro destinate». Il Parlamento ha anche un ruolo da svolgere nel monitoraggio della negoziazione e dell'applicazione di accordi internazionali. È necessario il parere conforme del Parlamento, prima che il Consiglio possa concludere tali accordi.

© RIPRODUZIONE RISERVATA
© RIPRODUZIONE RISERVATA