



SCUOLA SUPERIORE DELL'AMMINISTRAZIONE DELL'INTERNO

INSTRUMENTA INSTRUMENTA

Rivista di cultura professionale

ESTRATTO

PERIODICO QUADRIMESTRALE
Anno III - n. 7 ♦ gennaio - aprile 1999

Francesco FORTE

**I vincoli ai processi decisionali delle pubbliche
amministrazioni derivanti dall'Unione Monetaria**

I VINCOLI ALLE POLITICHE MONETARIE E FISCALI DEGLI STATI MEMBRI, CONSEGUENTI ALL'UNIONE MONETARIA

La prima e più evidente conseguenza dell'attuazione dell'Unione Monetaria è costituita dalla entrata in funzione della BCE, la Banca Centrale Europea, la cui articolazione, per altro, è ben lungi da abolire i poteri sia monetari che di regolamentazione delle istituzioni e dei mercati monetari, da parte delle Banche centrali degli Stati membri. Infatti il nuovo sistema monetario europeo, secondo l'articolo 106 del Trattato di Maastricht, ha al suo vertice il SEBC, ovvero Sistema Europeo di Banche Centrali, composto dalla BCE, la Banca Centrale Europea, e dalle Banche Centrali Nazionali. Il SEBC (articolo 105) ha quattro compiti:

- 1) definire e attuare la politica monetaria della Comunità,
- 2) svolgere le operazioni sui cambi,
- 3) detenere e gestire le riserve ufficiali in valuta estera degli stati membri,
- 4) promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento.

D'altra parte, il Consiglio direttivo della BCE è composto dai membri del Comitato esecutivo e dai governatori delle Banche centrali nazionali. La nomina del presidente, del vicepresidente e degli altri quattro membri del Comitato esecutivo della BCE è effettuata di comune accordo dai governi degli stati membri, su raccomandazione del Consiglio, previa consultazione del parlamento europeo e del Consiglio direttivo della BCE, ossia dei governatori delle Banche centrali degli stati membri.

Come si nota l'affermazione per cui con l'Unione Monetaria le Banche centrali dei paesi membri sono state svuotate di potere è sbagliata: il potere in questione è passato a un organismo monetario *federale*, di cui esse sono l'ossatura. Ne sono anche, sostanzialmente, il braccio secolare, secondo quanto vado ad esporre, circa i poteri di regolamentazione monetaria affidati al SEBC.

Il potere di emettere banconote compete sia alla BCE che alle Banche centrali europee, per altro il diritto esclusivo di autorizzare tale emissione spetta alla BCE (articolo 105A).

Le attività di regolazione monetaria, mediante le operazioni di credito e di mercato aperto (compera e vendita di titoli, pronti contro termine, prestare e ricevere in prestito strumenti negoziabili e valute, credito ad operatori creditizi ed altri

operatori di mercato, sulla base di adeguate garanzie) poi, sono effettuate dalla BCE e dalla Banche centrali nazionali, sulla base dei principi generali stabiliti dalla BCE (articolo 18 del Protocollo annesso al Trattato di Maastricht sullo Statuto del SEB e della BCE).

Quanto alla vigilanza sul sistema del credito essa è affidata alle autorità nazionali quindi, generalmente, alle Banche centrali degli Stati membri, mentre il SEB "contribuisce a una buona conduzione delle politiche perseguite dalle competenti autorità per quanto riguarda la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e la stabilità del sistema finanziario".

In generale vale il criterio dell'articolo 9 del Protocollo che ho appena ricordato, secondo cui la BCE assolve ai compiti che le sono affidati o mediante le attività proprie o attraverso le Banche centrali nazionali.

I poteri e l'autonomia del SEBC e della BCE in campo monetario sono estremamente vasti, più di quelli che, sino ad ieri, venivano assegnati, da molti degli stati membri, alle autorità monetarie centrali. Si è sviluppata, sia nella stampa specializzata, sia a livello politico, una confusa polemica sugli obbiettivi dell'autorità monetaria centrale dell'Unione Monetaria Europea, alimentata anche da alcune dichiarazioni del Governatore della BCE Wim Duisenberg e del Ministro delle Finanze della Germania Federale Oskar Lafontaine.

Non è vero affatto che al SEBC e alla BCE compete solo di perseguire la stabilità dei prezzi a differenza che alla Federal Reserve degli USA. Infatti l'articolo 105 del Trattato al riguardo afferma "L'obbiettivo *principale* del SEBC è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatto salvo l'obbiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nella Comunità al fine di contribuire alla realizzazione degli obbiettivi della Comunità definiti dall'articolo 2". Fra questi emergono "una crescita sostenibile non inflazionistica e che rispetti l'ambiente", "un elevato grado di convergenza dei risultati economici", "un elevato livello di occupazione e di protezione sociale", "lo sviluppo armonioso ed equilibrato". Forse si tratta di un eccesso di obbiettivi. Ma è chiaro che, fatta salva la finalità primaria di stabilità dei prezzi, SEBC e BCE debbono darsi carico degli obbiettivi di politica economica, che emergono nella Comunità.

D'altra parte, viene trascurata dai commentatori, un'altra regola, che è stata

disposta dal Trattato di Maastricht, all'art. 105, circa la condotta del SEBC e della BCE, quella per cui essi debbono agire "in conformità al principio di una economia di mercato aperta e di libera concorrenza, favorendo una efficace allocazione delle risorse". Ciò esclude misure di dirigismo e manipolazione monetaria e anche interventi di controllo dell'inflazione e dei cambi, che contrastino con il criterio dell'economia di mercato aperta e generino distorsioni allocative nelle produzioni, negli investimenti, nelle attività finanziarie.

L'autonomia del SEBC, della BCE e delle Banche Centrali nazionali che ne fanno parte sono assicurate, in modo perentorio, dall'articolo 107 del Trattato che dispone che "nell'esercizio dei poteri e nell'assolvimento dei compiti e dei doveri loro attribuiti ... né la BCE, né una banca centrale nazionale, né un membro dei rispettivi organi decisionali possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni e dagli organi comunitari, dai governi degli Stati membri, né da un qualsiasi organismo": Governi nazionali e organismi comunitari "si impegnano a rispettare questo principio e a non cercare di influenzare i membri degli organi decisionali della BCE o delle Banche centrali nazionali nell'assolvimento dei loro compiti".

Ciò posto, non ne consegue mancanza di comunicazione o collegamento fra poteri di politica economica e fiscale degli Stati membri e della Comunità e autorità monetarie dell'Unione Monetaria europea, nell'ambito delle loro autonomie: la BCE (art. 105) viene consultata in merito a qualsiasi atto comunitario che rientri nelle sue competenze e dalle autorità nazionali, sui progetti e disposizioni legislative che rientrino nelle sue competenze.

D'altra parte, secondo l'articolo 109B, il presidente del Consiglio europeo e un membro della Commissione possono partecipare alle riunioni del Consiglio direttivo della BCE, bene inteso senza diritto di voto. E il presidente del Consiglio può anche sottoporre una mozione alla delibera del Consiglio direttivo della BCE. Per converso, il Presidente della BCE è invitato a partecipare alle riunioni del Consiglio quando discuta di argomenti relativi a obiettivi e compiti del SEBC.

Infine, la BCE trasmette al Parlamento europeo e agli organi europei una Relazione annuale sulla politica monetaria dell'anno precedente e sull'azione in corso, e il Presidente della BCE presenta, al Consiglio e al Parlamento, tale Relazione, che può dar luogo a dibattito. Le Commissioni competenti del Parlamento

nale sul reddito. Ma è comunque un mezzo per consentire al contribuente che vuole stare tranquillo di chiudere il suo conto con il fisco con un onere relativamente limitato.

È estremamente difficile, in un mondo di finanza globale, evitare la concorrenza fiscale cosiddetta "sleale", quando i tributi siano elevati. Il coordinamento fiscale deve tenere conto di queste considerazioni pragmatiche, ma anche del fatto che se il risparmio a reddito fisso viene incentivato, si riducono i costi del finanziamento del debito pubblico e dei grandi progetti infrastrutturali.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, che abbia menzionato), ogni ritenuta sui pagamenti di interessi a favore di privati residenti in altri Stati membri "dovrebbe essere applicata dall'agente che paga gli interessi suddetti". Come si nota, la Commissione si preoccupa, opportunamente, del fatto che sovente il debitore non fa parte dello Stato della Comunità ove avvengono queste elusioni tributarie, ma di un paese terzo o addirittura dello stesso Stato a cui appartiene il creditore, che percepisce gli interessi. L'elusione avviene demandando il compito di pagare gli interessi a un intermediario finanziario che opera nello Stato della Comunità che pratica la concorrenza fiscale, consentendo ai percettori di rimanere anonimi e non richiedendo loro alcuna trattenuta.

La Commissione in questi documenti non ha quantificato l'importo della trattenuta, ma altrove lo ha indicato nel 20%, verosimilmente suscettibile di negoziato. È evidente che se la applicazione della trattenuta esonera il soggetto che effettua il pagamento dal raccogliere l'indicazione dell'identità del privato che percepisce gli interessi, ciò implica per il risparmio a reddito fisso dei privati, una notevole agevolazione rispetto alle aliquote dell'imposta personale sul reddito vigenti, laddove non vi sia già, come in Italia, una "cedolare secca".

Non sembra che tale regime possa creare enormi turbamenti al mercato del risparmio a reddito fisso, posto che l'aliquota, ad esempio per il debito pubblico, sia ulteriormente ridotta, qualora tale mercato sia caratterizzato da una prevalenza della domanda sull'offerta, come nel periodo attuale.

La resistenza del Lussemburgo, rispetto a questo regime, si basa su ben pochi argomenti. Il Regno Unito, dal canto suo, chiede un esonero dal regime in questione per le euro-obbligazioni sostenendo che l'imponente mercato di esse, che si è formato a Londra, emigrerebbe in paesi terzi, ove si adottasse la trattenuta per i non residenti e che, d'altra parte, la raccolta e trasmissione a ciascuno degli Stati membri interessati dei dati anagrafici dei loro residenti, che non volessero sottostare a tale trattenuta, comporta una procedura costosa. Senza dubbio, la schedatura nominativa viene vista con diffidenza dal risparmiatore, che teme di dover sottostare in seguito a tributi patrimoniali, a tributi straordinari sui redditi da capitale e così via. La trattenuta sarebbe una soluzione più gradita dal pubblico se effettuata a titolo di imposta. Certo essa deroga alla progressività dell'imposta perso-

europeo possono ascoltare, su propria iniziativa o su loro richiesta, il Presidente della BCE e altri membri del Comitato esecutivo. È evidente il parallelismo tra queste regole e quelle vigenti per i rapporti della Federal Reserve degli USA con il parlamento e il potere esecutivo federale.

Vi è però una tematica monetaria - quella dei cambi con l'estero - in cui non vi è una competenza esclusiva del SEBC e della BCE. In tale campo, infatti, vi è una riserva di potere per il Consiglio europeo, di variabile ampiezza a seconda che il regime di cambio dell'euro sia completamente libero (art. 109 n. 2) o che si disponga un "sistema di tassi di cambio" entro cui esso debba trovarsi (art. 109 n. 1), "rispetto ad una o più valute non comunitarie". Nella prima ipotesi, che è quella attualmente vigente, ai sensi dell'art. 109, n. 2, il Consiglio, "deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione e previa consultazione della BCE o su raccomandazione della BCE, può formulare gli orientamenti generali di politica del cambio" nei confronti delle valute non comunitarie. La norma, come si nota, comporta, comunque, una consultazione della BCE, tuttavia sembra dare al Consiglio europeo un rilevante potere di indirizzo nei vertici con i governi degli Stati non comunitari, in particolare sembra prefigurare un potere di indirizzo, per la delicatissima materia dei cambi fra euro, dollaro e yen, per il Consiglio europeo, nelle riunioni del G7, a cui, sino ad ora, per altro, esso non era invitato. Ma questo potere viene, in realtà, diluito dalla successiva prescrizione dell'art. 109 n. 2 per cui "questi orientamenti generali non pregiudicano l'obiettivo prioritario del SEBC, di mantenere la stabilità dei prezzi. In sostanza, il SEBC e la BCE rimangono libere di non condividere un orientamento sui cambi, da parte del Consiglio, che comportasse un'euro debole, in presenza di rischi di "inflazione importata", cioè di spinte inflazionistiche provenienti dal rincaro, in euro, dei prezzi esteri, in particolare delle materie prime, di cui l'area della Comunità è largamente tributaria dai paesi terzi. E, per conseguenza, la BCE potrebbe mantenere un tasso di interesse più alto di quello che, secondo il Consiglio, potrebbe essere desiderabile, in relazione alla quotazione dell'euro, rispetto alle altre valute. È noto che un euro debole è considerato, da parte di alcuni governi europei, come quello tedesco attuale, come opportuno, per il rilancio economico dell'Europa. Stando alla norma che abbiamo appena visto, per altro, se il

Consiglio europeo accettasse tale tesi, per la sua politica dei cambi, ciò potrebbe non impegnare affatto la BCE, in quanto essa potrebbe sostenere che tale modifica a breve del tasso di interesse e dell'euro, pregiudicherebbe, nel medio termine, l'obiettivo di stabilità dei prezzi, in quanto un euro debole darebbe luogo a una mentalità pro-inflazione.

Il potere monetario del Consiglio nel profilo del cambio dell'euro, per altro, si accrescerebbe considerevolmente, se esso concludesse, con la difficile procedura dell'articolo 109 n. 1 "accordi formali su un sistema di tassi di cambio dell'euro nei confronti delle valute non comunitarie". Infatti, il titolare del cambio dell'euro, a questo punto, sarebbe il Consiglio medesimo, in quanto soggetto attivo dell'accordo di cambio. E in effetti, esso "deliberando a maggioranza qualificata, su raccomandazione della BCE e della Commissione e previa consultazione della BCE, nell'intento di prevenire a un consenso coerente con l'obiettivo della stabilità dei prezzi, può adottare, adeguare, abbandonare i tassi centrali dell'ECU all'interno del sistema dei tassi di cambio."

Certo, la procedura per arrivare agli "accordi formali su sistemi di tassi di cambio" è tale che il Consiglio non potrebbe stipularli senza il consenso della BCE: infatti, l'articolo 109 n. 1 dispone che esso possa effettuarli solo "deliberando all'unanimità su raccomandazione della BCE e della Commissione e previa consultazione della BCE". Solo se la BCE fosse d'accordo, dunque, la stipula sarebbe possibile. E, in ogni caso, se essa mostrasse delle perplessità, qualche Stato membro del Consiglio, favorevole al prestigio monetario della Banca Centrale, presumibilmente non darebbe il suo assenso.

Dunque, il modo per interferire da parte dei governi degli Stati membri con i poteri monetari della BCE consiste nel cercare di stabilire un regime formale di cambio per l'euro: e in effetti si muoveva in questa direzione la proposta originaria del Ministro delle Finanze tedesco Oskar Lafontaine - tradizionalmente critico (quando si trovava all'opposizione) delle politiche monetarie della Bundesbank, che della BCE è uno dei principali pilastri - di stabilire "zone di cambio" fra euro, dollaro e yen. Tali "zone" consistono, in sostanza, di limiti massimi e minimi entro cui le tre monete dovrebbero oscillare, a somiglianza di quello che fu il Sistema Monetario Europeo (SME), che ha lasciato il posto all'euro. La proposta è rifiuta-

Va detto che il Consiglio di Vienna del dicembre 1998 ha accolto alcuni punti di un documento comune della Spagna e del Regno Unito in cui si afferma che vanno viste favorevolmente le misure fiscali leggere, volte a promuovere la crescita e l'occupazione, in particolare le nuove iniziative. Vi è così un certo contrasto con la posizione della Germania, che invece insiste sul pericolo del "dumping fiscale" e del "dumping sociale". Comunque, la Commissione aveva indicato nella tassazione dell'energia e nei tributi ambientali due strumenti per riequilibrare la tassazione, in modo da ridurre i carichi sul lavoro e non accrescere quelli sui redditi delle imprese. E in parte questa linea viene perseguita, sia dal governo tedesco che da quello italiano, con la nuova "carbon tax", che mira a ridurre le emissioni inquinanti di anidride carbonica. Ma probabilmente, salvo riuscire a contenere maggiormente la spesa pubblica, occorre spostare di più il peso della tassazione su quella indiretta sui consumi e accrescere il ruolo dei prezzi pubblici. In passato, tale manovra aveva grosse controindicazioni in relazione ai rischi inflazionistici. Attualmente questa preoccupazione è diventata secondaria.

In ogni caso, anche se il tema dell'armonizzazione o coordinamento della tassazione delle imprese nei vari Stati membri sarà ripresa, in particolare dalla Germania, sembra farsi sempre più strada l'opinione che l'Europa continentale dell'euro abbia un deficit di competitività ed elasticità, rispetto all'economia USA, a causa dell'eccessiva pressione fiscale sul fattore lavoro e sulle imprese.

Nel settore della fiscalità sulle attività finanziarie, la proposta della Commissione, come accennato, riguarda soltanto (ma non è poco!) "gli interessi versati da uno Stato membro ai *privati* che, ai fini fiscali, sono residenti ... in un altro stato membro", al fine di concentrarsi sulla possibile assenza di tassazione per i non residenti". Essa suggerisce un cosiddetto "modello di coesistenza" secondo il quale "ciascuno stato membro applica una ritenuta minima oppure fornisce informazioni" sui percettori dei redditi di tali attività finanziarie agli altri Stati membri. Ciò al fine di "assicurare quanto meno una qualche tassazione effettiva dei redditi da risparmio dei non residenti" che vengono riscossi in altri Stati della Comunità. Ogni stato membro può scegliere l'una o l'altra soluzione o combinarle. In linea di principio, aggiunge la Commissione (nell'Allegato 2, Elementi di una soluzione comunitaria minima in materia di tassazione dei redditi da risparmio, alla

camente con esso né sono gestite da equipaggi e organizzazioni di tale nazionalità;

4) determinazione dei profitti tassabili di multinazionali con criteri diversi da quelli concordati in senso all'OCSE con riguardo ai redditi di beni prodotti su licenza estera, ai redditi di filiali che producono semilavorati o fanno il montaggio e il finissaggio di beni e parti di beni prodotti dalla stessa compagnia in altri stati; ai pagamenti per royalties, interessi passivi, spese di progettazione etc. riconosciuti a altre società del gruppo, ubicate in paradisi fiscali etc.;

5) misure che difettano di trasparenza, compresi i casi in cui le norme sono applicate, in via amministrativa, in modo meno rigoroso di ciò che enuncia la legge, con una procedura informale non trasparente.

Come si nota, tutte queste ipotesi possono esser ricondotte senza sforzo a quella che la Commissione denomina come "concorrenza fiscale sleale", anche se va detto che, spesso, esse non derivano da una esplicita intenzione di attuare tale concorrenza, ma da difetti strutturali delle leggi di fronte alla complessa realtà internazionale, da forzature interpretative della dottrina e della prassi, da conseguenze involontarie di benefici accordati per considerazioni diverse da quelle di attrarre investimenti esteri.

Il lavoro di coordinamento in questo campo è certamente utile. Esso peraltro lascia intatta la tematica di fondo, che concerne il fatto che vi sono Stati e regioni con regimi di tassazione sulle imprese e sui loro dipendenti che facilitano l'investimento estero, a prescindere dalle manipolazioni elusive e che, soprattutto, incentivano l'imprenditoria domestica, mentre altrove i pesi fiscali sono maggiori. Ciò, in Italia, è particolarmente vero per il Mezzogiorno, per le piccole imprese, il lavoro autonomo e i servizi. Va tuttavia notato che se è vero che l'investimento estero non affluisce copiosamente all'Italia e preferisce, ad esempio, l'Irlanda, la Spagna, il Portogallo, il Regno Unito, ma anche la Francia, ciò dipende da una serie di circostanze, in cui il fattore "concorrenza fiscale" è solo una componente. La lentezza delle procedure burocratiche, sia per i permessi di vario genere, che per la concessione di incentivi, le carenze di certe infrastrutture e servizi (nel Mezzogiorno anche del credito) in certi casi i problemi dell'ordine pubblico, la rigidità dei contratti di lavoro e delle politiche di assunzione possono essere componenti anche più importanti del fattore fiscale.

ta sia dalla BCE che dalla Federal Reserve degli USA e dal governo di Washington perché sostituisce la regolazione delle autorità monetarie e di politica economica al mercato, nella determinazione dei cambi. È invece ben vista dalle autorità politiche e monetarie del Giappone, che in fatto di cambi ha una impostazione istituzionale di ampio potere di intervento del governo e un ruolo meno ampio della Banca Centrale.

Mentre il governo francese si è espresso a favore della proposta, in una linea di continuità, con l'impostazione generale francese che tende a inglobare le questioni economiche e monetarie internazionali nelle tematiche di politica estera e in virtù della concezione blandamente dirigistica del Ministro della finanze Strauss Khan, il presidente della Repubblica Jacques Chirac, che secondo la costituzione francese è il titolare della politica estera, ha cercato una linea di mediazione, che comporta di non dar vita a un vero e proprio "sistema di cambio", ma solo ad impegni di sorveglianza e, in certa misura (oggetto di contrattazione), di concertazione informale. Il governo italiano, tramite il Ministro del tesoro e dell'economia Ciampi, ha appoggiato la linea della BCE, sicché la proposta delle "zone di cambio" è (pro tempore) tramontata.

In effetti, la proposta di "zone di cambio" fra l'area monetaria europea e quella del dollaro facente capo all'economia degli USA e quella dello yen, facente capo all'economia del Giappone, che hanno andamenti economici e finanziari diversi, appare scontrarsi con due obiezioni. Se si intende stabilizzare il cambio fra le tre valute in margini assai ristretti, ciò, nell'economia dei mercati globali, caratterizzata da enormi flussi internazionali di carattere reale e finanziario, comporta, da parte dei governi e delle autorità monetarie, interventi molto intensi, non necessariamente dotati di successo, che, per l'Unione europea, contrasterebbero sia con la missione del SEBC che, come si è visto, "deve agire in conformità al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, favorendo una efficace allocazione delle risorse", sia anche con gli indirizzi generali di politica economica che il Trattato di Maastricht prescrive per gli stati membri dell'Unione europea e la Comunità, nell'articolo 102A. Esso, infatti, stabilisce che, nel coordinamento delle loro politiche economiche gli Stati membri e la Comunità, anche essi, agiscono "nel rispetto dei principi di un'economia di mercato aperta e in libera

concorrenza, favorendo un'efficace allocazione delle risorse". D'altra parte se le bande delle "zone di cambio" sono molto ampie, esse non pongono rimedio all'instabilità dei cambi (posto che questa, una volta depurata da certe anomalie sia un male e non un indice di squilibri e un fattore di riequilibrio), mentre introducono nei rapporti fra le valute, da parte europea, l'interferenza delle incertezze, nel periodo iniziale dell'euro, in cui esso avrebbe bisogno della massima lontananza dalla sfera delle vicende politiche, per costruirsi una credibilità. Ciò si ripercuoterebbe su un rialzo del tasso di interesse, nell'area monetaria europea, a parità di altre condizioni.

La mediazione di Jaques Chirac con Washington, ha riguardato un tema scottante, in cui anche gli USA hanno forti preoccupazioni: come effettuare la sorveglianza (e in qualche caso l'interferenza) con flussi di capitale internazionali, a breve termine, estremamente mobili, della c.d. *hot money* (*moneta calda*), che si sposta moltissimo, anche sulla base di fattori psicologici che alimentano intuizioni previsionali. Mentre di ciò si discute, è stata approvata dal *meeting* dei Ministri del Tesoro del G7 (i sette grandi paesi industrializzati) di Bonn del 21 febbraio 1999, la proposta del governatore della Bundesbank, Hans Tilmeyer, di istituire un *Forum per la stabilità finanziaria*, a livello mondiale, con il compito di "assicurare che i soggetti attivi sul mercato finanziario rispettino gli standard che sono stati sviluppati per valutare e gestire i rischi". Il Forum, inizialmente composto di 5 membri, avrà un piccolo segretariato di coordinamento fra le istituzioni che ne fanno parte, presso la Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI) di Basilea, e sarà presieduto, per il primo triennio, dal presidente della medesima. Di esso faranno parte, con un rappresentante del Tesoro, uno della Banca Centrale e uno a scelta fra l'Agenzia di controllo della Borsa o delle assicurazioni, degli Stati del G7 e, con due membri ciascuno, il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale, il Comitato di Basilea sulla supervisione bancaria, composto dei governatori delle banche centrali membri della BRI (fra cui quelle dell'Unione Europea, la Federal Reserve degli USA e la Banca Centrale Giapponese), lo IOSCO (organizzazione internazionale degli organi di supervisione dei mercati azionari, come negli USA la SEC, Securities Exchange Commission, e in Italia, la Consob) e lo IAIS (che raccoglie gli organi di controllo delle assicurazioni, come in Italia l'ISVAP) nonché, con un rappresentante ciascuno, l'OCSE, il Comitato sui sistemi dei pagamenti internazionali e quello

assunte come un dato, da un'area all'altra della Comunità. L'enunciazione di principio della Commissione non sembra considerare il fatto che certe facilitazioni nella fiscalità sulle imprese potrebbero:

- a) consentire il sorgere o la crescita di attività imprenditoriali che, diversamente, non si materializzerebbero (o non in quella misura);
- b) consentire l'afflusso alla Comunità di attività imprenditoriali da parte di soggetti comunitari o di aree estranee (esempio compagnie americane e giapponesi) che, diversamente, si sposterebbero in paesi terzi (in particolare nell'Est europeo e in Stati mediterranei extraeuropei).

Quanto alla tassazione delle attività finanziarie la Commissione prospetta misure che riguardano solo il raggiungimento fiscale dei percettori di proventi finanziari non residenti negli Stati membri, per evitare che la concorrenza fiscale in questo settore crei dei buchi nella materia imponibile delle attività finanziarie di altri stati membri, senza considerare il fatto che una parte dei proventi di attività finanziarie avvantaggiati dagli Stati membri, che in questo settore praticano la concorrenza fiscale, riguarda residenti di paesi terzi o residenti comunitari che, diversamente, investirebbero in paesi terzi.

Va detto, peraltro, che la Commissione sembra rendersi conto di questi limiti al coordinamento della fiscalità delle imprese e delle attività finanziarie nei vari Stati membri, sicché le sue proposte sono abbastanza blande e non ancora del tutto determinanti. Quanto al "codice di condotta in materia di tassazione delle imprese", infatti, premesso che esso riguarda sia le imposte dirette sulle imprese sia "i regimi speciali riservati ai lavoratori dipendenti", esso detta regole solo per le seguenti cinque limitate ipotesi:

- 1) agevolazioni particolari per i non residenti o per operazioni effettuate con non residenti;
- 2) esclusione dalla base imponibile nazionale di materie che vi dovrebbe rientrare e che così sfuggono a tassazione;
- 3) agevolazioni per società o produzioni di beni e servizi che solo formalmente sono ubicate o, rispettivamente, svolte in quello Stato, mentre sono realmente svolte altrove, come ad esempio iscrizione di navi nei registri di uno Stato membro, che ne tassa proventi in modo agevolato, e che non operano se non sporadi-

sotto i cui livelli minimi nessuno dovrebbe scendere; vorrebbero anche che non si adottassero sgravi contributivi cui corrispondono mancate prestazioni sociali (per pensione, assegni di malattia e maternità, assegni familiari etc), sostenendo che questo sarebbe un pericoloso "dumping sociale". Altri Stati rifiutano tale impostazione, argomentando che le politiche di bassa pressione fiscale e contributiva agevolano la crescita economica e l'occupazione e che, ferma restando la rete di protezione sociale, occorre evitare che essa sia di ostacolo all'occupazione dei giovani al primo impiego e della manodopera non qualificata. Rivendicano, comunque, a ciascuno Stato il diritto alle proprie scelte, forti anche del fatto che le leggi nazionali sono votate da parlamenti eletti democraticamente mentre quelle europee derivano dalla Commissione e dal Consiglio, e il parlamento europeo ha un ruolo del tutto secondario e in materia fiscale dovrebbe valere il canone "no taxation without representation" cioè niente tassazione senza democrazia rappresentativa.

Così la Commissione ha elaborato un "pacchetto di misure volte a contrastare la concorrenza fiscale dannosa", che ha condensato in due Comunicazioni, dell'1-10-97 e del 5-11-97 rivolte rispettivamente al Consiglio e al Parlamento europeo, il cui contenuto è molto circoscritto. Il primo di questi testi reca, significativamente, il titolo "Verso il coordinamento fiscale nell'Unione Europea" a indicare che non si tratta di proposte di vera e propria armonizzazione, ma di qualche cosa di molto meno esigente, come appunto un *coordinamento di aspetti internazionali*. Il primo dei due testi tratta anche del coordinamento in alcune aree di tassazione indiretta, relativi a problemi di doppia imposizione e non imposizione nell'IVA in relazione ad attività fra Stati membri; tassazione dell'energia (in particolare le disparità di tassazione dei prodotti petroliferi) e tassazione dei trasporti. Ma il fuoco del documento è sulla tassazione diretta delle imprese e delle attività finanziarie. Il secondo documento, indirizzato anche al parlamento europeo, si concentra su questi due temi soltanto.

Riguardo alla tassazione delle imprese, la Commissione propone un "codice di condotta", riguardante le misure che "condizionano o sono suscettibili di condizionare in modo rilevante la scelta dell'ubicazione di attività imprenditoriali nel territorio della Comunità". Come si nota, l'ottica è quella di una sorta di "gioco a somma zero", in cui la diversità di tassazione sposta le attività imprenditoriali,

sul sistema finanziario globale e la BRI. In seguito potranno aderirvi anche paesi Stati con importanti piazze finanziarie, appartenenti alle aree economiche emergenti, come Hong Kong. Il Forum, con riunioni periodiche e consultazioni, eserciterà il monitoraggio dei comportamenti delle istituzioni finanziarie private e pubbliche dei vari paesi, in particolare di quelli emergenti ed elaborerà un codice di regole prudenziali, comuni ai paesi industrializzati, che dovrebbero essere rispettate anche dai paesi emergenti. Non vi sono sanzioni per i paesi le cui istituzioni finanziarie non rispettano tali regole, ma, naturalmente, la conoscenza tempestiva delle anomalie nei flussi finanziari a breve termine e nelle esposizioni finanziarie globali e di singole istituzioni opererà da segnale di pericolo.

La proposta originaria di Titmeyer includeva anche un altro argomento, che è più controverso, quello delle limitazioni, con criteri di prudenzialità bancaria alle possibilità dei cosiddetti "Hedge Funds" di raccogliere denaro dalle istituzioni creditizie per finanziare le loro operazioni su "derivati", di acquisto e vendita allo scoperto relative a tassi di cambio fra monete, fra tassi di interesse, fra valori di titoli; e sugli impieghi a breve termine di denaro dei c.d. Emerging Funds che effettuano operazioni nei paesi emergenti e, quando vi è un rischio di cambio, spesso ritengono tale moneta calda generando, con tale azione subitanea, cadute dei cambi artificiali. Sono, questi, temi molto importanti, che esorbitano dalla presente trattazione, ma illustrano quale rilevante ruolo può potenzialmente svolgere l'Unione Monetaria Europea, con le sue istituzioni centrali e le articolazioni nazionali (particolarmente importanti per la vigilanza su banche, borse e assicurazioni), ai fini di un miglior funzionamento del sistema monetario e finanziario internazionale, fino ad ora caratterizzato dalla *solitudine* del dollaro, dominante sia direttamente, sia tramite la predominanza degli USA nel Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale. Un peso che, da solo, il dollaro e il Fondo Monetario, con il limitato supporto della Banca Mondiale non riusciva più a sostenere, come hanno mostrato le crisi finanziarie a ripetizione del Sud Est asiatico, del Giappone, della Russia, del Brasile, con i loro effetti destabilizzanti su tutta l'economia mondiale.

Le regole di Maastricht sul deficit e sul debito pubblico, dopo l'attuazione della moneta unica, rimangono come costituzione fiscale generale degli Stati membri. Ma non bastano a regolarne le condotte, per assicurare la convergenza

delle loro politiche fiscali, per dare luogo a una politica fiscale comune conforme ai principi dell'Unione Monetaria e agli indirizzi di politica economica del Trattato e per evitare che singoli stati membri dell'Unione debbano accollarsi la responsabilità dei debiti degli altri. Non basta, in particolare, per questo ultimo scopo, la norma dell'articolo 104B per cui la Comunità non risponde degli impegni assunti dagli stati membri, dai governi regionali e locali e loro istituzioni e imprese pubbliche, salvo per le garanzie finanziarie reciproche assunte per specifici progetti comuni; né i singoli stati membri rispondono per gli impegni delle amministrazioni pubbliche, enti e imprese pubbliche degli altri stati membri, salvo per garanzie specifiche, date su progetti comuni.

È così intervenuto il "Patto di stabilità" approvato ad Amsterdam, con la Risoluzione del Consiglio Europeo del 17 giugno 1997 e reso legalmente vincolante con due Regolamenti (cioè leggi europee direttamente operative) del 17 luglio 1997, n. 1466 e 1467, riguardanti rispettivamente la sorveglianza dei bilanci degli Stati membri nel profilo di medio termine e la indicazione dei saldi di bilancio da conseguire nel medio termine e dei casi in cui è ammissibile superare il 3% di disavanzo e le sanzioni anche pecuniarie applicabili dal Consiglio in tali casi. Purtroppo, vi è una certa contraddizione fra i tre obiettivi del Patto di stabilità e, comunque, nei Regolamenti attuativi è stato messo al primo posto quello di una politica di bilancio, da parte degli Stati membri, il più possibile rigorosa, come base per una credibile Unione Monetaria, in cui nessuno stato sia tentato di comportarsi con lassismo, nelle politiche di bilancio, approfittando del fatto che l'onere del debito pubblico da esso emesso, data l'unificazione dell'area monetaria, va a cadere su un mercato finanziario comune, mentre i benefici del deficit si concentrano nel paese che ha emesso il debito. Certo, l'emissione di debito pubblico comporta un onere per interessi e rimborsi esclusivamente a carico delle economie degli Stati emittenti (come chiaramente dispone il ricordato articolo 104B), ma l'effetto di spinta al rialzo del tasso di interesse, per accomodare tale offerta di titoli, che opera sul mercato monetario comune, sarebbe a carico di tutti gli operatori del mercato comune. È ovvio, perciò, che, se non ci fossero dei vincoli, ciascuno stato, di fronte al fatto che gli altri si comportano permissivamente nelle politiche di bilancio, potrebbe essere indotto a imitarli, onde evitare di dover subire i

getti non residenti, che si trovano fuori dell'area di tassazione del Regno Unito (quelli percepiti da residenti del Regno Unito invece sono sottoposti alla trattenuta del 20%).

Diversa è la situazione del Lussemburgo, ove invece vige un regime generale di anonimato, per i percettori di rendite finanziarie, che, unito all'esonero da trattenute fiscali, dà luogo, per i soggetti esteri, che collocano, nelle banche lussemburghesi, la gestione dei propri portafogli di titoli, a un autentico paradiso fiscale, che da quanto si afferma da parte di fonti ufficiali tedesche, avvantaggia particolarmente i residenti della Repubblica Federale tedesca.

Quanto alla tassazione diretta delle imprese, l'Irlanda, che praticava, per gli investimenti di imprese estere sul proprio territorio, aliquote ridotte dell'imposta sulle società, ha accettato di unificare le aliquote con quelle applicate alle imprese nazionali, entro un periodo di cinque anni, per evitare che queste agevolazioni fossero contate come "aiuti alle imprese", a scapito di altri incentivi o vietate in quanto eccessive rispetto ai parametri di aiuti di politica regionale elaborati dalla Commissione. Ma l'unificazione non è avvenuta verso il livello delle aliquote domestiche, bensì vicino al livello di quelle consentite agli investitori esteri, cioè sul 12%, sicché si è tolta la distorsione su cui la Commissione poteva intervenire, in relazione alla norma del Trattato relativa agli aiuti, ma si è accentuata la concorrenza fiscale irlandese.

Il vero problema della concorrenza fiscale, nella tassazione delle imprese, è che alcuni paesi sono in grado di praticare aliquote mediamente basse, rispetto agli altri dell'Unione Europea, vuoi tramite l'aliquota normale, vuoi tramite riduzioni per gli investimenti in nuove iniziative, per i realizzi di guadagni di capitale, per i reinvestimenti di utili etc., vuoi anche per il lavoro dipendente, sia con riferimento ai contributi sociali sia con riguardo all'esonero di parte dei compensi (esempio quelli in natura, le trasferte, gli accantonamenti per previdenza integrativa etc) dall'imposta sul reddito, sia con aliquote molto basse sui primi scaglioni di reddito, sui salari di ingresso, sui redditi di contratti lavoro-formazione etc.

La Commissione europea si è trovata fra due fuochi. Alcuni Stati membri, come Germania e Francia, che meno gradiscono queste concorrenze fiscali, vorrebbero misure di ampia portata, come ad esempio lo stabilire "zone di aliquote"

attività finanziarie solo per i soggetti esteri.

Questa ultima tematica, a sua volta, si bipartisce in quanto i soggetti che emettono i pagamenti, in quanto *debitori*, possono essere residenti dello Stato che adotta tali regimi favorevoli, verso i soggetti esteri oppure possono, a loro volta, essere soggetti esteri, che, dunque, operano in quello Stato come paese terzo, mediante loro agenzie o intermediari che raccolgono risparmio di soggetti residenti degli stessi Stati esteri o di Stati terzi. Ed ancora i soggetti debitori e creditori possono essere residenti dell'Unione Europea o di Stati terzi oppure possono esser residenti dell'Unione Europea i creditori ma non i debitori o viceversa. Queste varie situazioni sono fra loro molto differenti e complicano non poco il problema.

Infatti, innanzitutto uno Stato può reputare che non rientrino fra gli imponibili di questa competenza i proventi di attività finanziarie ricevuti da soggetti esteri, per debiti di altri soggetti esteri, poiché in questo caso non vi è né una fonte del reddito domestica né un percettore domestico. Un sistema basato sulla territorialità dovrebbe escludere tutti i proventi la cui fonte sia estera e uno basato sulla nazionalità dei percettori di redditi e patrimoni dovrebbe escludere tutti i percettori di proventi non residenti. Un sistema fiscale a tutto campo, come quelli che generalmente noi abbiamo, può mescolare i due criteri, impiegandoli alternativamente. Ma ha buone ragioni di principio per non tassare i pagamenti, effettuati sul suo territorio, da soggetti debitori esteri, a favore di soggetti creditori esteri. Si dà però il caso che, dato ciò, è possibile sviluppare una attività di intermediazione finanziaria prevalentemente artificiale, consistendo solo nei vantaggi di *paradiso fiscale*. Ma anche quando si tratti di un vero mercato finanziario, l'esonero e l'anonimato accordati da uno Stato ai flussi di pagamenti per attività finanziarie di debitori esteri a favore di creditori esteri, effettuati ad opera di intermediari finanziari domestici, che danno un reale plus di servizio finanziario, possono dare luogo a una sottrazione di imponibili considerevole, per gli Stati di residenza dei percettori di tali redditi, che seguendo, per le rendite finanziarie, il principio della nazionalità del percettore, avrebbero pieno titolo per tassarli.

Il Regno Unito si trova in una situazione di questo tipo, per quanto riguarda le cosiddette euro obbligazioni, vale a dire le obbligazioni emesse da società non residenti sul mercato di Londra, per quanto riguarda i proventi percepiti da sog-

costi degli altri senza usufruire dei loro benefici.

Come conseguenza di tale preoccupazione, particolarmente sentita dai tedeschi, che avevano già dovuto addossarsi i debiti della Germania Est ex comunista, è stato stabilito, nella Risoluzione e nei Regolamenti del Patto di Stabilità, che ciascuno stato deve mirare, "a un saldo di bilancio nel medio termine prossimo al pareggio o positivo". Dalla regola del 3% come limite, si è passati così a quella del pareggio o surplus di medio termine, come condotta obbligatoria dando luogo a un drastico mutamento dell'obbiettivo delle regole fiscali che si accompagnano all'Unione Monetaria. Esse, in precedenza, miravano ad evitare *disavanzi eccessivi*, dopo Amsterdam mirano a impedire che si faccia, nel medio termine, nuovo debito pubblico. Ciò toglie ai tedeschi e agli olandesi la preoccupazione che i paesi mediterranei - e, in particolare, l'Italia che è il più grosso e indebitato - possano addossare loro nuovi oneri. Ma dà anche luogo a risultati del tutto opinabili, dal punto di vista strutturale, con negative ripercussioni, nel profilo congiunturale, che si rivelano, paradossalmente, particolarmente svantaggiosi per la Germania, che da sola ha un PIL pari al 30% di quello della Comunità e, quindi, è maggiormente soggetta agli impulsi negativi, sul lato della domanda globale, che si manifestano nell'area della comunità.

Infatti, questa regola ha due conseguenze: innanzitutto comporta una continua diminuzione del rapporto fra debito pubblico e PIL, anche al di sotto del parametro medio del 60% del PIL, che in sé non ha particolare fondamento teorico, ma che, comunque, corrisponde a un onere per interessi che, con un tasso reale del 3%, del tutto ragionevole, in un'area monetariamente robusta, implica un servizio del debito pari solo allo 1,8% del PIL. È chiaro che la diminuzione del debito pubblico, per anni, in rapporto al PIL, in presenza di un elevato risparmio e di un avanzo tendenziale di bilancia corrente dei pagamenti, come quelli dell'Unione Europea, comporta un'artificiale compressione della domanda globale e, dal punto di vista strutturale, anche una rinuncia a una consistente politica di spesa pubblica per investimento: questa, di per sé, potrebbe essere finanziata anche con un bilancio in pareggio, ma così non è realisticamente, in gran parte dei paesi dell'Europa continentale, data l'alta pressione della spesa corrente per lo stato del benessere, sul bilancio pubblico, in presenza di una popolazione stazionaria o tendente all'invecchiamento.

Dal punto di vista congiunturale, poi, fra questa regola di pareggio o surplus di bilancio nel medio termine e l'esigenza attuale di effettuare dei deficit per sostenere la domanda globale vi è una grave contraddizione. Infatti, la regola del pareggio nel medio termine riduce gli spazi per la politica di deficit nei periodi di bassa congiuntura, rispetto ad una più permissiva, che non sia incompatibile con la tendenza del debito a contrarsi rispetto al PIL, sinché non si sia al di sotto del 60%. E, in aggiunta a ciò, va detto che il patto di stabilità, secondo la corrente interpretazione, pone due tempi diversi per la regola di medio termine e quella di politica fiscale congiunturale; la prima andrebbe attuata subito e la seconda solo dopo che si sia raggiunto il pareggio di bilancio, previsto per il 2002. Allentare il patto di stabilità nel periodo iniziale dell'Unione Monetaria, con una interpretazione di esso diversa da quella in due tempi, per quanto opinabile questa sia, per quanto discutibile sia la regola del pareggio o avanzo nel medio termine, d'altra parte comporta, di certo, una riduzione di credibilità, che può rivelarsi controproducente, per le conseguenze negative sul tasso di interesse e sull'afflusso di investimenti internazionali.

Per altro, va notato che questa osservazione vale essenzialmente se l'allentamento viene fatto mediante la politica della spesa pubblica; non se esso viene attuato con una riduzione della pressione fiscale e contributiva, di per sé atto a riannimare gli operatori economici. Se poi tale azione, auspicata anche dal professor Onofri, consulente economico del Presidente del Consiglio D'Alema, fosse accompagnata da misure rivolte ad accrescere l'efficienza degli apparati pubblici, anche con liberalizzazioni e privatizzazioni, e da riforme strutturali della spesa pubblica e del mercato del lavoro, rivolte a evitare certi eccessi di garantismo, la risposta non dovrebbe essere negativa. A condizione, per altro, che tutto ciò fosse concordato a livello europeo e di vertici del G7, non deciso unilateralmente da singoli stati membri, in particolare l'Italia, che è, assieme al Belgio, lo Stato membro dell'Unione con il più alto rapporto fra debito pubblico e PIL.

Né si può ignorare l'interdipendenza fra dinamica della pressione fiscale e dinamica del PIL. La politica fiscale restrittiva può comportare una minor crescita del PIL. La riduzione della pressione fiscale, unita a flessibilità del mercato del lavoro o, comunque, non accompagnata da carenze di offerta di lavoro (carenze

dente ed afferma che è possibile farlo in tre modi: riducendo la spesa pubblica, aumentando gli oneri fiscali sui consumi oppure sui fattori di produzione diversi dal lavoro. A questo ultimo riguardo essa punta, in particolare, sulle eco tasse, riguardanti le risorse naturali e l'energia. In particolare propende per la tassazione dell'energia. L'unica perequazione verso l'alto che rimane integra, per quanto riguarda il capitale e il lavoro autonomo, nel ragionamento della Commissione, in questo tormentato documento, mettendone insieme le varie parti, sembra essere quella nel settore delle attività finanziarie e degli investimenti diretti di capitale, con riguardo soprattutto agli esoneri che godono, in certi Stati membri, i soggetti esteri, per effetto della concorrenza fiscale. Lo si desume dalla formula, abbastanza diplomatica, in cui essa sintetizza la propria complessiva posizione sul tema "concorrenza *versus* armonizzazione fiscale". Premesso che "nel settore fiscale tutte le proposte di iniziative comunitarie devono tenere pienamente conto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità", la sua opinione suona come segue "La Commissione non ritiene che l'armonizzazione dei sistemi fiscali costituisca di per sé un obiettivo, si dichiara piuttosto favorevole a un approccio pragmatico e realista volto a fornire agli Stati membri mezzi più efficaci, per proteggersi contro l'erosione, a favore dei mercati, della sovranità nazionale in materia fiscale". L'espressione che abbiamo sottolineato non può che riferirsi ai flussi internazionali di capitali.

Ma in questo documento la Commissione non ha presentato, al riguardo, proposte specifiche. Sul tappeto, in realtà, vi erano quattro distinte questioni:

- la concorrenza fiscale attuata con aliquote basse su tutti i capitali investiti nelle imprese o con detrazioni dagli imponibili per l'autofinanziamento e altri regimi di favore, per tutte le imprese, capaci di attirare investimenti esteri e disincentivare l'esodo verso l'estero di imprese e iniziative nazionali,
- condizioni fiscali favorevoli per gli investimenti riguardanti solo le imprese estere,
- un regime fiscale molto favorevole per le attività finanziarie, o una parte di esse (in particolare titoli a reddito fisso pubblici o obbligazioni emesse da soggetti diversi) compreso un anonimato dei redditi percepiti, riguardanti *tutti i soggetti, residenti e non,*
- un regime fiscale molto favorevole per tutte le attività finanziarie e per alcune

te basse", ma poi nel commentare il fatto che "alcuni stati membri hanno tuttavia adottato iniziative particolari per promuovere le nuove imprese e le PMI (piccole e medie imprese)" afferma che "questi due settori sono fondamentali per la creazione di nuova ricchezza e di nuovi posti di lavoro ed entrambi devono spesso sostenere oneri sproporzionatamente alti". Dunque, da un lato nella tassazione delle imprese occorrono imponibili estesi, con aliquote basse; dall'altro occorrono riduzioni dei carichi fiscali sulle nuove iniziative e le PMI. Ne esce considerevolmente ridimensionata la pretesa di attuare quelle aliquote basse con l'ampia estensione degli imponibili e la tesi, che si potrebbe ricavare dalla affermazione che la concorrenza fiscale ha artificiosamente ridotto l'imposizione sul capitale e il lavoro autonomo, con un rincaro di quella sul lavoro dipendente, che occorra aumentare il carico sul capitale e il lavoro autonomo. Anche ammettendo che si possa ricavare gettito dalla abrogazione, che la Commissione ritiene desiderabile, di "esenzioni fiscali particolari e deduzioni destinate a settori o nicchie economiche specifiche", il ragionamento della Commissione circa le relazioni fra fiscalità e crescita sembra convergere a un riequilibrio fra lavoro dipendente da un lato e capitale e lavoro autonomo dall'altro, non con perequazioni verso l'alto a carico di questi due, ma con perequazioni verso il basso, a favore del lavoro dipendente, cui dovrebbero aggiungersi anche sgravi a favore del lavoro autonomo e della PMI. D'altra parte la Commissione ha registrato il fatto che, nella discussione svoltasi in seno al suo gruppo incaricato di redigere il rapporto, alcuni hanno sottolineato che "i provvedimenti fiscali costituiscono solo uno dei possibili strumenti di aiuto pubblico alle imprese e che il trattamento degli incentivi fiscali dovrebbe inserirsi in un contesto più ampio di politica della concorrenza, che tenga conto degli obiettivi di politica regionale". In sostanza, una parte delle riduzioni di carichi fiscali sul capitale e il lavoro autonomo, che mettono in luce i dati della Commissione, di cui sopra, deriva da sgravi fiscali attuati nel quadro delle politiche regionali che la Comunità stessa ammette e, anzi, considera essenziali, anche e specialmente dopo Maastricht: in quanto l'Unione Monetaria funziona tanto meglio quanto minori sono gli squilibri regionali e maggiore la convergenza economica fra le varie aree.

La Commissione ritiene che sia necessario ridurre il carico sul lavoro dipen-

che nell'attuale situazione del mercato europeo del lavoro non sussistono, data l'elevata disoccupazione e l'immigrazione di manodopera dai paesi emergenti) può generare una maggior crescita del PIL creando le premesse per un durevole miglioramento del saldo di bilancio, in presenza di oneri per spesa pubblica corrente rigidi. È poi vero che l'emissione di nuovo debito pubblico comporta un nuovo onere per interessi, ma se ciò genera un maggior PIL, ne deriva anche un maggior risparmio, che può sopravanzare tale crescita di onere di interessi. E in economie a rendimenti crescenti, come le attuali, l'espansione rende tutto più facile.

Ciò ci porta a considerare i particolari problemi italiani, in relazione al Mezzogiorno, che nell'Unione Monetaria è un'area particolarmente debole: perché fa parte di una economia, quella italiana, in cui i costi del lavoro, i carichi fiscali, gli standard generali sono regolati sulla parte a più alto sviluppo e più efficiente, a differenza che aree come quelle di Irlanda, Portogallo, Spagna e Grecia: perché, comunque, il recupero per le aree deboli è molto difficile, quando l'area complessiva è caratterizzata da una crescita molto mediocre. I guadagni dell'Unione monetaria per le aree deboli sono, tendenzialmente, tutti connessi alla diminuzione del costo del denaro, che ad esse deriva dal collegarsi alle aree a moneta forte. Ma la perdita della libertà di cambio, può non compensare tale beneficio. Le "storie" delle precedenti Unioni monetarie non dimostrano necessariamente che esse giovinno in modo differenziale alle parti più robuste e rendano, anzi, più difficile la crescita di quelle a minor sviluppo. Ciò si è verificato per l'Italia, con l'unificazione nazionale, per il Mezzogiorno rispetto al Nord sviluppato. Ma va tenuto presente che una parte di Italia "povera", del Nord Est e vaste aree dell'Italia Centrale, sia pure con uno sfasamento temporale, sono poi diventate più dinamiche e hanno anche superato il Nord Ovest, che era la parte più evoluta dal punto di vista industriale e finanziario. Se si considerano gli USA, si nota che il Sud tradizionalmente depresso è ora, in gran parte, l'area più dinamica. Le sue banche, le sue compagnie di telecomunicazioni stanno conquistando crescenti posizioni nel Centro-Nord. Si fa però notare che ciò dipende dal fatto che vi è stata deregolazione dei mercati e questi sono più flessibili e i contratti, in particolare quelli di lavoro, sono più aderenti alle condizioni locali. Dal fatto che, con l'Unione monetaria, vi sono maggiori sfide competitive e maggiori vincoli di bilancio, non discende dun-

que, necessariamente, che le aree più deboli non possano giovarsene. I benefici però non sono automatici. Comportano una sfida difficile, in cui l'efficienza dei servizi per l'economia, la flessibilità dei mercati del lavoro, la moderazione fiscale giocano un ruolo strategico. E occorre sottolineare che, in ogni caso, non è facile per esse crescere, se la comunità nel complesso non ha un ritmo di crescita del reddito e dell'occupazione.

Infine, una precisazione: la politica espansiva interessa, in ogni caso, in ampia misura la parte avanzata dell'Unione Monetaria, che fa perno su Germania, Olanda, Francia (oltretutto sull'Italia del Nord). La tesi che un euro forte, voluto dalla Germania, potrebbe generarci problemi, non si rivela fondata, perché, paradossalmente, a soffrire di un euro forte è proprio, in primo luogo l'economia tedesca, che presenta, nel mercato globale mondiale, elementi di rigidità che erano stati sottovalutati.

La creazione dell'Unione Monetaria riduce i margini di libertà per la politica fiscale degli stati membri, mentre non dà luogo a una vera politica fiscale europea, perché non vi è un potere di politica fiscale centrale della Comunità. Va aggiunto che l'architettura delle istituzioni europee, basata sul Consiglio, sulla Commissione (e, in minor misura, sul Parlamento), presenta una asimmetria rispetto a quella dell'Unione Monetaria, sinché essa è limitata agli 11 attuali stati membri; e 4, fra cui la Gran Bretagna, la Svezia e la Danimarca, ne sono fuori. In particolare ciò emerge con riguardo al Comitato Monetario Consultivo, che è composto dai Ministri degli 11 Stati dell'Unione Monetaria e che riferisce al Consiglio, che è invece composto dai 15 Stati Membri. Questo non facilita quell'azione europea comune che sarebbe necessaria, nel rapporto con le altre grandi aree monetarie.

Ed è probabile che questa asimmetria perduri, perché il risultato non entusiasmante della prima fase dell'Unione Monetaria Europea, la cui attuazione ha avuto luogo in un periodo di crisi finanziaria internazionale, può indurre i paesi del Nord che ne stanno fuori a procrastinare la loro entrata. Va però aggiunto che essi sono in grado di farlo, perché hanno finanze pubbliche in linea non solo con i parametri di Maastricht, ma anche con i precetti del "patto di stabilità" cui non sono legalmente tenuti. Non si può arguire, dunque, che essi stiano fuori dall'U-

imponibili) sul lavoro dipendente, dal 1980 al 1994 è aumentata costantemente in Europa, passando dal 34,7% al 40,5% mentre per gli altri fattori della produzione - fra i quali essa annovera, oltre al capitale e al lavoro autonomo, anche l'energia e le risorse naturali - essa è scesa dal 44,1% al 35,2%. Aggiunge che gli stati che hanno registrato la maggior crescita dell'aliquota implicita sul lavoro dipendente sono quelli in cui la crescita della pressione fiscale complessiva è stata più elevata. Fra questi, possiamo dirlo, anche con riguardo al periodo successivo al 1994, cui si ferma questo Rapporto, va annoverata l'Italia: che ha fatto particolari sforzi per poter centrare il parametro di Maastricht di un deficit complessivo inferiore al 3% e che ha un costo pensionistico particolarmente elevato, per il quale si è via via esteso il ricorso ai contributi sociali obbligatori.

La Commissione, in questo rapporto, argomenta che mentre "i redditi da lavoro dipendente rappresentano una base stabile e facilmente tassabile", una concorrenza fiscale "eccessiva e dannosa" può avere causato "l'erosione progressiva di determinate basi imponibili". Ciò riguarda in particolare "le attività mobili esercitate a livello internazionale" che "rischiano di falsare l'allocazione delle risorse economiche e di compromettere il gettito fiscale di altri paesi". La Commissione sostiene che "vi sono indicazioni del fatto che lo spostamento di investimenti da uno Stato membro all'altro o verso paesi terzi, motivato da considerazioni puramente fiscali, ha messo in pericolo l'imposizione efficace del reddito derivante da tali investimenti". Ho sottolineato la frase "verso paesi terzi" per mettere in risalto un limite alle proposte di armonizzazione fiscale verso l'alto, della tassazione da parte degli Stati comunitari dei proventi degli investimenti, dotati di mobilità internazionale: quello che tali investimenti si indirizzino verso i paesi terzi che hanno regimi di tassazione più bassi, vuoi perché esercitano esplicitamente la concorrenza fiscale, vuoi perché sono in grado di far pagare minori aliquote, data la loro minore pressione fiscale complessiva, connessa a minor spesa pubblica e minor onere per debiti pubblici.

La Commissione, nel suggerire le proprie proposte di armonizzazione, del resto mostra certe oscillazioni nel ragionamento. Infatti, essa prima sostiene che per creare condizioni favorevoli per lo sviluppo delle imprese bisognerebbe adottare "sistemi fiscali strutturati su un'ampia base impositiva e aliquote generalmen-

favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza". La frase sottolineata indica che, senza dubbio, sono proibite, le agevolazioni nelle imposte dirette e nei contributi sociali (oltre che quelle nelle imposte indirette, espressamente vietate dall'articolo 95), *qualora incidano sugli scambi fra gli stati membri*.

Tuttavia questo divieto riguarda solo gli aiuti fiscali che incidano sugli scambi fra gli stati membri. Così le agevolazioni ad imprese di servizi e a lavoratori autonomi, artigiani, piccole imprese le cui attività non incidano sugli scambi fra gli stati membri sono consentite.

Ma anche la concorrenza fra Stati, mediante aiuti fiscali e d'altro genere, può essere consentita, ai sensi dell'articolo 92, n. 3 quando tali aiuti siano "destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso o si abbia una grave forma di sottooccupazione". In questi casi, per altro, l'ammissibilità non è automatica. La norma infatti dice che questi aiuti "possono essere considerati compatibili con il mercato comune", così dando, al Consiglio e alla Commissione, un potere autorizzativo, che essa ha via via ristretto, ad esempio affermando che non è compatibile con il mercato comune la riduzione dei contributi sociali generali nel Mezzogiorno e stabilendo che la somma degli aiuti, fiscali e non, non può superare una certa percentuale, graduata secondo il divario del PIL rispetto a quello medio e il livello effettivo della disoccupazione dell'area. Ovviamente da tutto ciò da un lato deriva che vi è una certa elasticità interpretativa, che dà luogo a discussioni e polemiche fra le autorità di Bruxelles e i singoli governi, dall'altro che il principio della concorrenza fiscale, di per sé, non è condannato. Si condanna, invece, la "concorrenza fiscale dannosa", dal punto di vista dei principi della Comunità, che, fra i suoi obiettivi, pone anche quello di uno sviluppo *equilibrato* (articolo 2, così come modificato a Maastricht).

Ma, in linea generale, secondo la Commissione europea, è dannosa e andrebbe contrastata con l'armonizzazione la concorrenza fiscale che si attua con riguardo alla diversa tassazione dei redditi di lavoro e degli altri fattori produttivi. Nel documento del 22-10-1996 su "Politica Tributaria nell'Unione Europea", redatto su mandato del Consiglio europeo di Firenze, la Commissione ha rilevato che l'aliquota media (implicita, cioè tenendo conto delle diverse configurazioni degli

nione Monetaria perché non ne hanno le condizioni per l'ingresso o per permanervi senza sacrifici. Differente era e rimane il caso dell'Italia. Essa ha raggiunto, con fatica, i parametri di Maastricht, salvo per quello del debito pubblico, tutt'ora circa doppio, in percentuale sul PIL, rispetto al limite del 60%. Se fosse rimasta fuori dell'Unione Monetaria, mancando anche il parametro del deficit, avrebbe avuto grossi problemi di credibilità finanziaria, in un periodo di particolare turbolenza dei mercati internazionali. Può darsi che l'Europa puntando sull'Unione Monetaria anziché su altri fattori di coesione e sviluppo europeo, rispetto a cui la moneta rappresenta un *posteriori*, abbia commesso un errore. Ma una volta decisa l'Unione Monetaria, per l'Italia starne fuori sarebbe stato un ulteriore, gravoso errore, per le ragioni che si sono viste. Ora essa è una grossa sfida, in cui occorre impegnarsi senza l'illusione di scorciatoie.

LE REGOLE SUL MERCATO UNICO E I VINCOLI AI POTERI PUBBLICI DEGLI STATI MEMBRI, IN RELAZIONE ALL'ATTUAZIONE DELL'UNIONE MONETARIA

La creazione della moneta unica ha dato luogo alla definitiva attuazione di un mercato europeo unificato e ha generato nuovi vincoli, di carattere europeo, alla politica pubblica. In parte questi dipendono dal fatto stesso che è cambiata l'autorità monetaria e di regolazione del sistema creditizio di massimo livello e dal fatto che, dovendo mettere in comune i debiti pubblici dei vari stati membri, dal punto di vista del mercato finanziario di riferimento, si sono anche fissate, come si è visto, severe regole per il contenimento dei deficit e dei debiti pubblici nazionali. In parte notevole, per altro, i vincoli alle politiche pubbliche nazionali che derivano dalla creazione della moneta unica sono indiretti: discendono dal fatto che la creazione definitiva di un mercato europeo unificato ha accresciuto la spinta all'integrazione fra imprese e la concorrenza, ha suscitato un maggior ruolo del mercato borsistico, che nei vari paesi dell'euro oramai si muove concordemente, ha generato una maggiore concorrenza fra le offerte e le domande nelle varie parti del mercato unico. Questo induce gli organismi europei ad accentuare gli interventi, per evitare discriminazioni e distorsioni nella concorrenza, a prospettare maggiormente privatizzazioni e liberalizzazioni nei vari settori ove operano imprese pubbliche e regimi di concessione, a proporre nuove e maggiori armonizzazio-

ni nelle legislazioni e nelle attività amministrative, con particolare riguardo alla materia fiscale. A ciò fanno da supporto le norme del Trattato di Maastricht, che ha stabilito l'Unione Monetaria, che hanno un contenuto ben più ampio, che la pura istituzione della moneta unica. Ciò innanzitutto perché stabiliscono criteri più rigorosi, per il corretto funzionamento dell'economia di mercato, nei rapporti con il potere monetario e del credito e con l'estero con connesso contenimento delle possibilità di intervento dell'operatore pubblico: ciò in vista della moneta unica, ma con regole a sé stanti, che si applicano anche agli stati che ancora ad essa non abbiano aderito. Ciò, fermo restando che, una volta entrati nell'euro, gli stati membri dell'Unione Europea sono tenuti a un più rigoroso e puntuale rispetto di tali regole. Il Trattato di Maastricht, inoltre, non detta solo una "costituzione monetaria" e la connessa "costituzione fiscale", detta anche *indirizzi generali e nuove regole per il corretto funzionamento concorrenziale dell'economia di mercato e per l'unificazione e l'efficienza infrastrutturale del mercato europeo, come mercato aperto di concorrenza*.

Dunque, regole del gioco per il mercato e l'operatore pubblico in rapporto alla moneta unica e regole del gioco per il mercato di concorrenza e l'economia pubblica ad esso conforme, per favorire la globalizzazione e l'efficienza del mercato europeo in cui si attua l'unione monetaria.

Per quanto riguarda il primo tema, vorrei ricordare brevemente due gruppi di norme importanti. Innanzitutto vi sono due importanti nuove regole del *gioco di mercato* per il credito a soggetti pubblici, ossia l'articolo 104, n. 1 e 104B ed ha acquistato maggior operatività il preesistente articolo 90 che stabilisce in generale che le imprese pubbliche e di servizi pubblici vanno sottoposte a principi di economia di mercato. Le tre regole formano un contesto unitario, stabilendo, rispettivamente, che:

— è vietata (art. 104) la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia da parte della BCE (la Banca Centrale Europea) o da parte delle Banche centrali degli Stati membri ... alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della BCE o di Banche centrali nazionali;

ste di consumo e fabbricazione, che rende il più possibile omogenei gli imponibili, limita al minimo la diversità negli esoneri ad agevolazioni (particolarmente notevoli nel settore agricolo), riduce il numero di aliquote, ma lascia sussistere notevoli diversità nelle aliquote, che consentono, nelle zone di confine fra uno Stato membro e l'altro, notevoli fenomeni di concorrenza fiscale. Poiché questi tributi hanno scarsa rilevanza per gli investimenti (anche perché l'IVA pagata sui beni di investimento è pienamente detraibile per i contribuenti dell'IVA), si trasferiscono in avanti sul consumatore finale e, al confine, sono oggetto di rimborsi o esoneri ed aliquote compensative, queste diversità di aliquote non turbano il commercio internazionale, in maniera sensibile: anche se può aver rilevanza, ad esempio, la differenza di carichi fiscali sui prodotti energetici.

Ben diversa è la situazione nel settore della imposizione diretta e dei contributi sociali, ove nessuna norma specifica prevede l'armonizzazione che, per altro, è resa possibile dall'articolo 100 che contempla la possibilità che il Consiglio vari direttive "volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli stati membri" bene inteso, anche qui, con riguardo a ciò che abbia *"una incidenza diretta sull'instaurazione e sul funzionamento del mercato comune"*. In genere, tali direttive, con una norma introdotta con l'Atto Unico di Milano del 1987, che attuava il "mercato unico europeo" possono essere deliberate a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione e previa consultazione del parlamento europeo. Tuttavia, per la materia fiscale (e poche altre) è rimasta (art. 100A) l'unanimità. Sino ad ora, i tentativi di armonizzazione che sono stati proposti in tali ambiti, sono rimasti allo stadio di pure proposte o non hanno varcato neppure quello dei documenti di studio.

Per altro, va detto, che, anche qui, alcune norme direttamente operative, impediscono di attuare, con le misure fiscali, forme di distorsione della concorrenza, che appaiono nocive al funzionamento del mercato comune. Infatti gli esoneri e le agevolazioni dalle imposte dirette e dai contributi sociali, che configurano aiuti alle imprese, sono vietati dalla norma dell'art. 92 preesistente sia al Trattato di Maastricht che all'Atto Unico di Milano, per cui "sono incompatibili con il mercato comune, *nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri*, gli aiuti concessi dagli Stati ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma, che

ta, su testi proposti dalla Commissione, su cui il Parlamento europeo ha solo compiti consultivi.

CONCORRENZA E ARMONIZZAZIONE FISCALE DOPO L'UNIONE MONETARIA

L'armonizzazione fiscale è da tempo fra gli obiettivi dell'Unione Europea. In parte essa discende *automaticamente* dalle norme del Trattato, antecedenti a Maastricht, senza bisogno di Regolamenti o direttive del Consiglio, che la rendono operante. Ciò, in particolare, riguarda la tassazione indiretta. Infatti, secondo l'articolo 95 del Trattato, concepito nel quadro delle regole per attuare il "mercato comune", assai prima e indipendentemente da una Unione Monetaria, nessuno Stato membro applica ai prodotti degli altri Stati membri imposte superiori a quelle applicate direttamente e indirettamente sui prodotti interni similari. Inoltre nessuno Stato membro può applicare ai prodotti degli altri Stati membri imposte interne "intese a proteggere indirettamente altre produzioni": tipica la tassazione della birra per proteggere il vino o viceversa o la maggiorazione di aliquota IVA sullo champagne per proteggere lo spumante, anche se si potrebbe affermare che quello è un bene di lusso mentre non lo sono gli spumanti al di sotto di un certo standard qualitativo. Direttamente operative anche la norma (art. 96) che impedisce rimborsi fiscali all'esportazione verso gli Stati membri e verso paesi terzi superiori alle imposte interne pagate e quella (art. 98) che circoscrive i rimborsi fiscali all'esportazione verso gli altri Stati membri e verso i paesi terzi alle sole imposte indirette, escludendoli per le tasse, per le imposte dirette, per i contributi sociali, salvo nel caso di misure limitate e temporanee, approvate dal Consiglio su proposta della Commissione.

Ma, oltre a ciò, l'articolo 99 stabilisce altresì che il Consiglio, con delibera unanime, su proposta della Commissione (come si nota una procedura molto complessa) "adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative all'imposta sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette", per altro limitando tale armonizzazione a ciò che sia necessario "per assicurare l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno". Ciò ha consentito il varo, con votazione all'unanimità, di direttive comunitarie che hanno condotto ad una *armonizzazione debole* dell'imposta sul valore aggiunto e delle varie impo-

— è vietata (art. 104A) qualsiasi misura, non basata su considerazioni prudenziali, che offra alle istituzioni o agli organi della Comunità, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie; mentre vanno rispettate (art. 9), nei singoli Stati membri, le regole di economia di mercato per quanto riguarda le imprese pubbliche e le imprese incaricate di servizi di interesse economico generale e queste imprese "sono sottoposte alle norme del Trattato e in particolare a quelle di concorrenza nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non risulti contraria alla missione loro affidata". Appare evidente che, in conseguenza di queste regole del gioco, sia i governi centrali che periferici, che gli enti ed imprese pubbliche e di diritto pubblico non possono più usufruire di credito agevolato e di forme di indebitamento privilegiato, presso Banche centrali o il sistema creditizio; e i governi regionali e locali, gli enti e le imprese pubbliche e di pubblico servizio non possono permettersi bilanci in perdita, una volta che abbiano incluso, negli attivi patrimoniali e di esercizio gli apporti da parte del governo centrale o di altri governi e della Comunità, giustificati dalle loro funzioni di servizio pubblico. Il ripiano a posteriori, di debiti di enti previdenziali, USL, imprese di servizi pubblici e altri enti pubblici che abbiano contratto debiti con banche e altri soggetti finanziari, si configura come una violazione di queste regole, in quanto configura un "accesso privilegiato al credito" di queste istituzioni, al di fuori delle regole del gioco cui sono sottoposte.

Un secondo gruppo di importanti limitazioni all'intervento pubblico, che derivano, come conseguenza indiretta, dall'adozione della moneta unica, ma che si presentano, nel Trattato di Maastricht come norme autonome, riguardano la politica commerciale verso l'esterno all'Unione Europea, fermo restando che, naturalmente, il cambio con l'estero, per gli Stati membri dell'Unione Monetaria Europea, non riguarda più la moneta nazionale, che oramai sussiste solo (e temporaneamente) come moneta di conto, ma l'euro. L'articolo 113 del Trattato stabilisce che "la politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, specialmente per quanto concerne le modificazioni tariffarie, le conclusioni di accordi tariffari e commerciali, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione, nonché le misure di difesa commerciale, tra cui quelle da

adottarsi in caso di dumping e di sovvenzioni". Ciò pone vincoli estesi, ma non impedisce le misure autonome di politica commerciale, in particolare di antidumping. In relazione a ciò, ecco dunque l'articolo 115 che stabilisce che per assicurare che "l'esecuzione delle misure di politica commerciale adottate dagli stati membri conformemente al presente trattato non sia impedita da deviazioni di traffico ovvero qualora delle disparità nelle misure stesse provochino difficoltà economiche in uno o più Stati, la Commissione (Europea) raccomanda i metodi con i quali gli altri Stati membri apportano la necessaria cooperazione". Se ciò non ha luogo, la Commissione può autorizzare gli Stati membri interessati ad adottare misure di protezione, di cui definisce condizioni e modalità.

Passo ora al secondo dei due temi, prima indicati, quello delle regole che riguardano il funzionamento, secondo principi di corretto funzionamento concorrenziale, del mercato europeo e la sua globalizzazione, regole che fanno da supporto alla moneta unica, mirando a rendere più fruttuosa l'Unione Monetaria. Innanzitutto, l'articolo 6 dispone che il Consiglio dell'Unione Europea (che è formato dai governi degli stati membri), può stabilire tutte le regolamentazioni intese a vietare discriminazioni secondo la nazionalità, deliberando a maggioranza qualificata. Si tratta di un potere molto esteso, che ha una diretta incidenza economica, ma anche importanti riflessi nel campo dei diritti civili riguardanti i cittadini, le imprese, le istituzioni private e pubbliche delle varie nazionalità dei diversi Stati membri. Sempre con riguardo al duplice aspetto dei diritti economici e di quelli civili, occorre a questo punto menzionare l'articolo 8 che stabilisce che è istituita la cittadinanza dell'Unione e l'articolo 9 che stabilisce che ogni cittadino dell'Unione ha diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, con il solo limite delle disposizioni previste dal Trattato o in sua applicazione. Le deroghe al principio di libera circolazione e soggiorno, sono stabilite dall'articolo 36 che le considera assieme alle deroghe alla libertà di movimento delle merci, dei servizi e dei capitali. Si tratta, nell'essenza, di motivazioni extraeconomiche di alto profilo: innanzitutto, motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della vita e della salute delle persone; inoltre motivi di tutela della vita e della salute degli animali o di preservazione dei vegetali e di protezione del patrimonio artistico, storico, archeologico

membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario". Per ribadire i limiti dell'azione degli organi centrali dell'Unione Europea, l'articolo 3B, all'ultimo comma, afferma che "L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente Trattato".

Si tratta, è ovvio, di una norma di indirizzo, non di una norma dotata di articolazioni specifiche, direttamente operative. Tuttavia essa è importante, anche sul piano giuridico e non solo in quello politico, perché autorizza gli organismi pubblici degli Stati membri ad affermare, anche verso la Corte di Giustizia Europea, il proprio diritto a emanare disposizioni legislative e amministrative, in tutti gli ambiti in cui la Comunità non possa affermare una propria precisa competenza secondo gli indirizzi appena visti.

Una innovazione importante, di ampia portata, che il Trattato di Maastricht stabilisce, a supporto dell'Unione Monetaria, è costituita dagli articoli 129B, 129C e 129D riguardanti le "reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. Le finalità generali degli interventi che la Comunità è autorizzata a compiere, da questi articoli, sia con le disposizioni legislative, sia con la spesa pubblica che con i finanziamenti della Banca Europea degli Investimenti, sono, anche qui, quelle dupplici di "mercati aperti e concorrenziali". Gli obiettivi operativi principali per attuare ciò sono costituiti dall'interconnessione e dall'interoperabilità delle reti nazionali e dall'accesso a tali reti da parte di altri operatori Stati membri. Oltre che indirizzi di azione, la Comunità stabilisce l'armonizzazione delle norme tecniche, allo scopo di garantire l'interoperabilità delle reti e, inoltre, "può appoggiare gli sforzi finanziari degli Stati membri per progetti di interesse comune...in particolare mediante studi di fattibilità, garanzie sui prestiti e abbuoni di interesse...può altresì contribuire al finanziamento degli Stati membri mediante il Fondo di coesione...di progetti specifici nel settore delle infrastrutture dei trasporti". Gli indirizzi di azione, in questa materia, che ha grande importanza, nello sviluppo tecnologico, sono deliberati dal Consiglio a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione con un potere particolare di intervento del Parlamento europeo. Per le altre misure, su cui il Consiglio deve deliberare, si applica, invece, una regola di maggioranza qualifica-

e le domande di lavoro", cioè gli uffici di collocamento.

Il termine che, qui, viene usato, nel titolo e nel Testo dell'articolo 100 e nel n. 1 dell'articolo 100A per vincolare alla convergenza le norme legislative e amministrative, disposte nei vari Stati membri, che incidono sul funzionamento del "mercato unico", non è armonizzazione o coordinamento, ma "ravvicinamento", una espressione più blanda. Nel testo dell'articolo 100A per altro compare due volte anche il termine "armonizzazione": in entrambi i casi, esso ricorre per tutelare diritti a deroghe da parte degli stati membri, ai sensi dell'articolo 36, che abbiamo ricordato in precedenza.

Vedremo che, specialmente nella tematica fiscale, la Germania e la Francia sono attualmente favorevoli a una armonizzazione abbastanza stretta, mentre altri paesi, in particolare il Regno Unito e la Spagna, propendono per una concorrenza, anche fra disposizioni fiscali e in altri settori. Sino ad ora, la conciliazione fra questi due punti di vista è stata trovata in un modo un po' elusivo, nei comunicati del vertice europeo di Vienna del dicembre del 1998, che ammette il principio della concorrenza fra legislazioni, nella misura in cui serve per favorire la crescita economica e l'occupazione. Tuttavia, occorre notare che, per quanto riguarda la sanità, la sicurezza, la protezione dell'ambiente, la protezione dei consumatori, secondo l'articolo 100A n. 3 (preesistente, ma dopo Maastricht suscettibile di delibere a maggioranza qualificata) la Commissione nelle sue proposte di direttive e regolamenti al Consiglio, che dovrà deliberarvi, deve basarsi "su un livello di protezione elevato".

Non va, comunque, dimenticato che vi sono notevoli limiti ai vincoli che può porre l'Unione Europea, nei suoi processi di armonizzazione ovvero ravvicinamento di disposizioni legislative e amministrative interne ai vari Stati membri, in base a una regola generale, fortemente innovativa, del Trattato di Maastricht, che non sempre viene ricordata e, temo, non sempre viene tenuta presente dagli eurocrati, che sembrano troppo sovente pervasi da una sorta di furore regolamentare. Si tratta del principio di sussidiarietà, enunciato dall'articolo 3B secondo cui "nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati

nazionale e di tutela della proprietà industriale e commerciale. Va aggiunto, però, che le restrizioni in questione non possono essere concepite come mezzo per discriminazioni d'altra natura o per restringere pretestuosamente il commercio fra gli stati membri. Dunque, un delicato reticolo di regole ed eccezioni.

Alle norme sul diritto di cittadinanza e soggiorno, si ricollega il principio dell'articolo 49 che dà al Consiglio il potere di deliberare, a maggioranza qualificata, direttive o regolamenti riguardanti la libera circolazione dei lavoratori cittadini degli stati membri. Occorre avvertire che questa nozione di "libera circolazione" è molto vasta perché include anche il divieto di discriminazione, sulla base della nazionalità, delle retribuzioni e dei contratti di lavoro. Anche prima del Trattato di Maastricht vigevano queste norme, ma il potere del Consiglio era limitato dal fatto che poteva deliberare, in tale materia, solo all'unanimità dei voti degli Stati membri. Anche per i poteri legislativi demandati al Consiglio, in tema di "libertà di stabilimento", per i quali prima del Trattato di M. vigeva il principio del voto all'unanimità si applica ora la regola della maggioranza qualificata. E lo stesso vale per la norma (articolo 57, n. 1) che dà al Consiglio il compito di stabilire direttive per "il reciproco riconoscimento dei diplomi e certificati e degli altri titoli di studio" allo scopo di agevolare l'accesso e l'esercizio delle "attività non salariate". Del tutto innovativa è, invece, la norma che stabilisce un potere del legislatore europeo, per quanto riguarda le regole di accesso alle varie professioni sempre per attuare il principio della "libera circolazione" delle persone.

Per quanto riguarda il libero movimento dei capitali all'interno dell'Unione Europea, il Trattato di Maastricht, in vista della creazione dell'euro, non poteva non usare una formulazione drastica, come quella dell'articolo 73B che vieta "tutte le restrizioni ai movimenti di capitali fra gli stati membri". Ma a questo punto occorre rilevare che l'articolo 73B va molto più in là, stabilendo il divieto alle restrizioni ai movimenti di capitali anche fra Stati membri e paesi terzi. A ciò è consentito derogare da parte del Consiglio e degli Stati membri, secondo gli art. 73F e 73G soltanto in due tipi di situazioni del tutto eccezionali, rispettivamente di *carattere economico* e di *carattere politico*. Innanzitutto, dal punto di vista *economico*, qualora "in circostanze eccezionali, i movimenti di capitali provenienti da paesi terzi o ad essi diretti causino o minaccino di causare difficoltà gravi per il

funzionamento dell'Unione Economica e Monetaria". In tali casi, il Consiglio, con delibera a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione e previa consultazione della BCE, può prendere, nei confronti dei paesi terzi "se strettamente necessarie, misure di salvaguardia di durata limitata per un periodo non superiore a sei mesi". Per motivi di urgenza, un singolo Stato può, in attesa delle misure del Consiglio, adottare misure unilaterali, nei confronti di un paese terzo, per quanto concerne i movimenti di capitali e i pagamenti.

Il secondo gruppo di circostanze eccezionali, *di carattere politico*, che possono dar luogo a vincoli al movimento dei capitali e ai pagamenti, riguarda le azioni della Comunità ai sensi dell'articolo 228A, per ragioni di politica estera e di sicurezza comune, che comportano di "interrompere o ridurre parzialmente le relazioni economiche con uno o più paesi terzi" (può essere il caso della Serbia in relazione alle sue azioni belliche) e le azioni di emergenza di un singolo Stato membro, in caso di guerra o minaccia di guerra o per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, in relazione, in quest'ultima ipotesi, a impegni da esso assunti a livello internazionale.

La libertà dei movimenti di capitali, che è stabilita in via generale, sia all'interno dell'Unione Monetaria che verso gli stati terzi non comporta che la sorveglianza dei movimenti valutari debba esser eliminata. Anzi, essa diventa molto più importante di prima, dato che il principio della libera circolazione dei capitali accentua le opportunità di riciclaggio di denaro sporco derivante da traffici di droga, sfruttamento dell'emigrazione e immigrazione clandestina, della prostituzione, dal gioco clandestino, dai contrabbandi di materiali nucleari e armi, da rapine e sequestri di persona, da corruzione etc. e facilita l'occultamento dei proventi delle evasioni fiscali interne e di quelle tramite i paradisi fiscali e mediante contrabbando alle dogane (si tratta di quelle esterne, all'Unione Europea ovviamente) e all'interno; e, per finire, facilita l'occultamento di denaro che si è sottratto alle proprie imprese, l'investimento finanziario e il prestito al di fuori delle norme legali, usurario o meno, e anche la creazione di partite finanziarie fittizie, per coprire perdite ed operazioni speculative. Pertanto l'articolo 73D si preoccupa di precisare che le disposizioni dell'articolo 73B non pregiudicano il diritto degli Stati membri di "prendere tutte le misure necessarie per impedire le violazioni della legisla-

zione e della regolamentazione nazionale, in particolare nel settore fiscale e in quello della vigilanza prudenziale su istituzioni finanziarie o di stabilire procedure per la dichiarazione dei movimenti di capitali a scopo di informazione amministrativa o statistica o di adottare misure giustificate da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza". Questo comporta, ovviamente, che è consentito, per tali motivi, controllare anche i movimenti valutari interni, con ricorso alla collaborazione del sistema bancario. Ma occorre dire che mentre la libera circolazione dei capitali è in atto e si accentua sempre più, dopo la creazione della moneta unica, la sorveglianza sui movimenti di capitale, per gli scopi suddetti, mediante collaborazione fra organi preposti all'ordine pubblico e alla vigilanza finanziaria e il sistema bancario domestico e mediante il coordinamento delle informazioni dei vari Stati non ha ancora fatto alcun progresso, anche perché le varie banche dati sono difformi, magari inutilmente ridondanti, spesso non mirate alle specifiche esigenze operative.

Ai fini della globalizzazione del mercato europeo è molto importante il "ravvicinamento delle legislazioni" stabilito dagli articoli 100 e 100A, riguardanti "le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione e sul funzionamento del mercato comune". Quest'obbiettivo, già previsto prima di Maastricht, viene però meglio specificato dal Trattato di M. nell'articolo 7A che definisce il mercato europeo come "uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali". D'altra parte, in modo fortemente innovativo, l'articolo 100A dispone che, salvo alcune eccezioni, il Consiglio, in queste materie, delibera a maggioranza qualificata, non più all'unanimità. Le norme nazionali modificabili solo dall'unanimità sono, oltre a quelle fiscali, per le quali è in atto una accesa controversia, su cui ci soffermeremo più avanti, quelle relative alla libera circolazione delle persone e quelle relative ai diritti e interessi dei lavoratori dipendenti. Evidentemente, dunque, le regole nazionali sull'emigrazione extracomunitaria possono essere "ravvicinate" soltanto con delibere all'unanimità. Invece per quanto riguarda la libera circolazione dei lavoratori, cittadini dell'Unione, prevale l'articolo 48, che stabilisce la regola della maggioranza qualificata, anche per materie delicate come i servizi per "mettere in contatto le offerte