

Oliviero Pesce

Finanziare l'Unione? Una svolta necessaria

How to Finance the Union: an Urgent Turnaround

villavigoni.eu

Via Giulio Vigoni, 1

I - 22017 Loveno di Menaggio (CO)

Vigoni Paper n. 2/2020

I **Vigoni Papers** del centro italo-tedesco per il dialogo europeo offrono riflessioni, frutto di ricerche ancora in corso, indirizzate sia a studiosi sia a un pubblico più vasto su temi legati ai rapporti italo-tedeschi nel contesto europeo. A partire da prospettive di carattere politico, storico, economico e sociale, l'obiettivo di questa collana è quello di arricchire il dibattito scientifico e culturale in corso tra Italia e Germania per un'Europa più coesa.

Die **Vigoni-Papers** des Deutsch-Italienischen Zentrums für den Europäischen Dialog bieten Impulse und Reflexionen, die das Ergebnis noch laufender Forschungsarbeiten sind. Mit Fragen der deutsch-italienischen Beziehungen im europäischen Kontext richten sie sich sowohl an Wissenschaftler*innen als auch an eine breitere Öffentlichkeit. Ausgehend von politischen, historischen, wirtschaftlichen und sozialen Perspektiven ist es das Ziel dieser Reihe, aktuelle wissenschaftliche und kulturelle Debatten zwischen Italien und Deutschland für ein gemeinsames Europa zu bereichern.

Comitato editoriale: C. Liermann, M. Scotto, F. Zilio
Redaktion: C. Liermann, M. Scotto, F. Zilio

OLIVIERO PESCE, economista, saggista, traduttore; socio dell'Istituto Affari Internazionali; già funzionario della Banca Mondiale, dirigente generale del Crediop e del San Paolo di Torino, amministratore delegato di banche di proprietà italiana negli Stati Uniti, nel Regno Unito e in Lussemburgo e commissario straordinario di Società per la Gestione del Risparmio.

OLIVIERO PESCE is an economist, writer, translator of several books. He worked at the International Bank for Reconstruction and Development, was a senior executive at Crediop and San Paolo di Torino, managing director of banks belonging to Italian Groups in the United States, the United Kingdom and Luxembourg, administrator of a company managing real estate assets (SGR). He is a member of Istituto Affari Internazionali.

****Le opinioni espresse appartengono unicamente all'autore e non riflettono necessariamente l'opinione di Villa Vigoni, né possono essere considerate come posizioni ufficiali della stessa***

**Opinions herein advanced are the author's own. They do not necessarily reflect the opinion of Villa Vigoni and cannot be construed as its official position*

Abstract*

L'ipotesi di emettere obbligazioni europee è ritornata al centro del dibattito politico in occasione dell'emergenza causata dalla pandemia COVID-19. Questo contributo avanza una proposta in merito a una possibile mobilitazione di lungo periodo di risorse disoccupate o sotto-occupate nell'UE, dando così attuazione ai principi e agli obiettivi indicati nei preamboli dei Trattati europei. Lo studio esamina in particolare, da un punto di vista economico giuridico, le norme che consentirebbero all'Unione di emettere obbligazioni e di investire i proventi in beni reali, per dotarsi di risorse proprie nel quadro del bilancio finanziario che espone l'attivo e il passivo (il conto capitale) dell'Unione.

The present paper sets forth a proposal for mobilising unemployed or underemployed resources in the EU, thus implementing the principles and objectives set forth in the Preambles of all European Treaties. The paper analyses in particular, from an economic-legal viewpoint, the provisions which would allow the Union to issue bonds and invest the proceeds in real assets, in order to create its own assets ("attain its own means") within the framework of the financial statement of its assets and liabilities, i.e. the EU's capital accounts.

Premessa

L'emergenza COVID-19 ha riaperto il dibattito sull'ipotesi di emettere obbligazioni europee: ipotesi cui si oppone chi preferisce il pericolo di una dissoluzione dell'Europa a quello di condividere rischi con i paesi più deboli e indebitati; e preferisce — perfino nella congiuntura attuale — gestire l'Unione con vincoli e impedimenti piuttosto che in base ai principi sui quali è stata istituita. Keynes dice che siamo spesso schiavi dell'approccio concettuale di economisti del passato: ciò è ancora più vero per i politici che affrontano il mondo attuale con ricette obsolete.

La proposta che qui si avanza esclude la temuta mutualizzazione di tali rischi, offrendo un'alternativa necessaria per uscire dalla grave recessione che la pandemia determinerà certamente e che non potrà essere curata stampando moneta, bensì mobilitando le risorse

rimaste senza un impiego, all'interno e altrove, quali la forza lavoro e il petrolio, dai prezzi bassissimi, a livelli inusitati. Essa non intende affrontare i problemi relativi all'emergenza sanitaria e al fermo che questa ha imposto - che non riguardano se non in parte gli investimenti - ma l'emergenza che andrà affrontata successivamente e che da quella attuale non potrà non derivare. I modesti piani avanzati in passato - dal Piano Juncker ai programmi di collaborazione tra settore pubblico e privato - non hanno dato i risultati attesi e alcuni dei presupposti e delle previsioni dei Trattati alla base dell'Unione europea continuano a restare inattuati.

Mentre le previsioni di carattere restrittivo sono fortemente tutelate e presidiate da norme di attuazione e volontà politiche tuttora prevalenti - malgrado i danni evidenti causati dalle policies messe in atto su tali basi - altre, di segno opposto, meriterebbero

altrettanta attuazione e tutela. Queste — i Preamboli di tutti i Trattati e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE — rappresentano i presupposti stessi dell'Unione, ne sono la costituzione materiale; mentre quelle di carattere restrittivo, quando bloccano l'attuazione delle norme a favore della crescita e dell'occupazione e le contrastano, danneggiando alcuni Stati membri, assumono caratteristiche indebite. Gli Stati membri, "in previsione degli ulteriori passi da compiere ai fini dell'integrazione europea" hanno "deciso di istituire un'Unione europea". Ciò comporta l'assunzione di misure concrete che contribuiscano a eliminare le inadempienze diffuse rispetto alle stesse basi dell'Unione, e che rappresenterebbero un effettivo progresso nella costruzione della casa comune europea. L'integrazione dell'Europa non può essere trattata come una mera ipotesi di lavoro, da mettere costantemente in discussione:

in quasi sessant'anni, dopo essere stata una Comunità di sei paesi fondatori, è divenuta una sempre più ampia Unione, vocabolo dal significato univoco. Perché essa possa essere effettivamente attuata, ritengo sia necessario, come spiegherò di seguito, adottare misure tali da soddisfare le attese diffuse di trasformazione dell'economia europea, senza danneggiare né l'Europa né alcuno dei paesi che ne fanno parte; analizzare le previsioni normative e gli altri fattori in base ai quali tali misure possono, e debbono, venire adottate; mettere in luce infine le principali previsioni dei Trattati che appaiono inattuata, frustrando le legittime attese dei cittadini.

L'Unione dovrebbe adottare un programma di investimenti propri, agendo da committente degli stessi: programma di dimensioni rilevanti, tali da contribuire in misura significativa a coprire i fabbisogni di investimento indicati dalle stesse autorità europee e

strumentali per il raggiungimento degli obiettivi inattuati del Programma 2020 e più in generale dell'Unione, dotandosi quest'ultima dei "necessari mezzi finanziari", ben al di là di quelli previsti dai bilanci annuali. Un programma europeo di dimensioni analoghe a quelle indicate in passato dalla Bce e dalla Bei (un fabbisogno di investimenti in Europa di circa due trilioni di euro e un gap tra gli investimenti normalmente effettuati e quelli effettivi di oltre 600 miliardi in due soli anni, e ciò solo nei settori dei trasporti, delle reti per la distribuzione dell'energia e della tecnologia delle informazioni, delle telecomunicazioni e dell'elaborazione e della trasmissione di dati) contribuirebbe ad assorbire parte della liquidità immessa nel mercato dalle autorità monetarie, dedicandola interamente a investimenti nell'economia reale, in settori ritenuti prioritari nel quadro dei programmi economici concordati tra la Commissione e il Consiglio europei,

esaminati dal Parlamento europeo e dagli Stati membri e dai loro organi tecnici, inclusa la Bei. Gli investimenti, da finanziare facendo ricorso ai mercati del credito e finanziari - attingendo gli investitori, tra l'altro, alla liquidità immessa sui mercati dalla Bce e traducendola in beni reali o brevetti - dovrebbero riguardare progetti di dimensioni e volumi tali che gli Stati membri (e le regioni e altri enti locali) non possono affrontare al proprio livello, per i vincoli loro imposti dalle rispettive situazioni debitorie e di bilancio. La figura del committente viene espletata con energica continuità dal governo centrale degli Stati Uniti, assistito da una banca centrale che ha la crescita tra i propri compiti istituzionali; mentre a livello europeo un'analoga figura e le relative funzioni mancano. Su questi punti è essenziale ricordare che: a) l'inflazione obiettivo dell'Unione (inferiore, ma vicina al 2%) è superiore a quella effettiva, che ha nel 2019

oscillato tra lo 0,7% e l'1,3% l'anno e attualmente attorno a zero, e che b) l'evidenza empirica conferma che una eccessiva liquidità che non si traduca in investimenti in beni reali (anche se male minore rispetto ad alternative catastrofiche) abbia come effetto prevalente di dare impulso all'economia dei derivati e del *trading* frenetico, privi di qualsiasi utilità generale.

I beni così creati verrebbero poi ceduti dall'Unione ad altri investitori, ivi inclusi — se e quando i vincoli fossero venuti meno — gli Stati nei quali sono localizzati o enti analoghi. Dovrebbe trattarsi di beni reali, che peraltro, qualora si utilizzassero per investire in organismi settoriali di tipo societario, per l'Unione potrebbero assumere forma finanziaria. Si attenuerebbe il problema connesso al perseguimento della crescita europea con misure prevalentemente monetarie, creatrici di debito e di ricorrente instabilità, nonché — date le incertezze sul loro effettivo

utilizzo - non risolutive. Lo schema comporterebbe l'approvazione unanime da parte degli stati membri (con le procedure di cui all'articolo 352 del TFUE¹). Gli investimenti andrebbero effettuati in tutti gli Stati membri dell'Unione (non solo in quelli dell'eurozona) in misura tendenzialmente equi-proporzionale (come d'altronde già avviene per i prestiti concessi dalla BEI) - ovvero nei soli paesi interessati - prescindendo, ovviamente, dalla situazione debitoria dei singoli Stati. In base alla proposta infatti, mentre verrebbe dato un forte impulso alla crescita dell'economia europea, non si porrebbero problemi di mutualizzazione del debito, in quanto la proprietà degli investimenti effettuati si porrebbe in capo all'Unione e le relative passività sarebbero garantite da beni reali considerati investimenti prioritari per l'Unione stessa e dai flussi di reddito da essi derivati.

La proposta avrebbe i seguenti vantaggi:

_L'approccio potrebbe trovare immediata applicazione, in quanto — nella forma delineata — non comporterebbe né una modifica dei Trattati né alcuna cessione di sovranità degli Stati membri.

_L'Unione si doterebbe così di “mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche”, come i Trattati prevedono. I Trattati non impongono affatto che “risorse proprie” dell'Unione voglia dire introiti monetari della stessa a carico dei cittadini, da aggiungere alle tassazioni nazionali. Dovrebbe trattarsi di beni capaci di generare reddito.

_Verrebbe reintrodotta, come fu il caso per la Ceca e l'Euratom, un committente europeo, l'Unione, in grado di effettuare investimenti in beni pubblici europei

individuati come tali dalle istituzioni dell'Unione, assistite dalle sue istituzioni tecniche ed economiche, prima fra tutte la Bei, di concerto con gli Stati membri. Si accorcerebbe la distanza tra immissioni di liquidità, che da sole tendono a svalutare il cambio dell'euro e ne minacciano la stabilità, e investimenti, che hanno l'effetto opposto e possono innescare effetti moltiplicativi.

_Gli appalti europei sarebbero basati su gare internazionali, con costi certi e fissati contrattualmente e garanzie di corretta esecuzione dei lavori, e verrebbero effettuati da operatori validi in tempi prefissati.

_I relativi pagamenti dovrebbero essere immediati e darebbero un positivo impulso alla velocità di circolazione della moneta e al benessere di tutte le parti interessate.

_La sua attuazione contribuirebbe a perseguire gli obiettivi dell'UE sanciti dai Trattati e presupposto della sua esistenza di ormai oltre sessant'anni. Il perseguimento del "benessere dei popoli" allontanerebbe le derive antieuropee e i relativi costi, che discendono da una adesione gretta e miope non ai principi fondativi dell'Unione (spesso disattesi), ma agli impedimenti posti alla loro piena attuazione.

_I criteri di coesione e di solidarietà verrebbero reintrodotti, non a danno di alcuni (come potrebbe pensarsi per la mutualizzazione dei debiti pregressi di alcuni Stati), ma nell'interesse comune.

_L'attuazione della proposta contribuirebbe al "governo della globalizzazione e alla coesione economica e sociale nella UE"², che non va certo perseguita con lo smantellamento dello Stato sociale

come alcuni dei programmi di austerità imposti agli Stati membri hanno loro imposto.

_Contribuirebbe a rendere competitivo il sistema europeo, consentendo un maggiore impiego di risorse umane ora inutilizzate — con gravi implicazioni sociali ed economiche, che la pandemia in atto aggraverà in misura che oggi non possiamo valutare — e permetterebbe alle generazioni ora escluse dal circuito economico di partecipare direttamente allo sviluppo dell'Europa e dell'idea di Europa alla base dei Trattati. Si instaurerebbe un nuovo patto tra generazioni, assicurando alle generazioni future una moderna e più adeguata dotazione di infrastrutture fisiche, scientifiche e tecnologiche. Metterebbe un freno alla fuga di cervelli che interessa numerosi paesi europei, che arricchisce i concorrenti dell'Europa e contribuisce a bloccare l'Unione.

_L'Unione verrebbe finalmente considerata come il mercato unico interno del maggiore aggregato economico mondiale, e guarderebbe a se stessa, piuttosto che perseguire una crescita *export led*³, che interessa solo alcune delle sue componenti, una percentuale minore del sistema economico, e comporta maggiori oneri per tutti gli altri.

_L'euro diverrebbe finalmente la moneta unica dell'Europa, un simbolo, oltre che un costrutto puramente monetario. Una moneta forte perché espressione di una forte economia del continente e una moneta davvero unica, esigenza essenziale per un mercato veramente unico.

_Consentirebbe ai paesi debitori di adempiere alle proprie obbligazioni in regime di crescita e non di controproducenti salassi praticati a sistemi già di per sé anemici. Un'ottica

punitiva che sembra basata sull'assunto che "le riforme" possano venire introdotte solo in regime di costrizione, piuttosto che nel clima di coordinamento e di collaborazione che i Trattati prescrivono. I vari Stati devono effettuare le riforme che la situazione impone loro per migliorare tanto la propria situazione relativa quanto quella dei propri cittadini, non certo per peggiorarle. In questo modo si renderanno più efficaci e rigorose le rispettive azioni e politiche, allocando correttamente risorse scarse, e non solo tra i cittadini, ma anche tra le generazioni attuali e quelle future. Ciò non deve necessariamente avvenire con un approccio punitivo e falsamente moralistico, ma tenendo conto del principio di realtà. Così ragionava Keynes quando indicò che le riparazioni che si volevano imporre alla Germania al termine della Grande Guerra sarebbero state insostenibili, come in effetti si dimostrarono⁴; e così si fece sia tra le

due guerre, sia dopo la Seconda guerra mondiale, con il Piano Marshall — lo European Recovery Plan — e altre misure di sostegno alla ricostruzione, inclusa la cancellazione di una quota rilevante dei debiti della Germania o il finanziamento collettivo della sua riunificazione.

—L'adozione della proposta supererebbe le obiezioni di alcuni Stati Membri ai recenti programmi di spesa avanzati dalla Commissione e i problemi giuridici sollevati dalle Corti costituzionali tedesca e finlandese.

—Infine, riporterebbe il reale potere di governo in Europa dagli organi tecnici, come la Bce, che hanno spesso operato in regime di supplenza, alle istituzioni della politica.

Le norme e la proposta. Aspetti testuali e comparativi

Con ogni probabilità, il perdurare della crisi, la sua gravità e le difficoltà nell'affrontarla potrebbero portare a giustificare la proposta facendo ricorso semplicemente al principio di necessità: governare significa affrontare le situazioni eccezionali con tutti i mezzi necessari. La strategia Europa 2020, “per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, definita nel 2010, è rimasta in larga misura inattuata, la Bei continua a erogare annualmente somme dell'ordine dello 0,4% del Pil dell'Unione, e, secondo le stesse autorità europee, gli investimenti necessari nei soli settori dei trasporti, dell'energia e della telematica sono dell'ordine di 2.000 miliardi di euro (vicini al 15% del Pil dell'Unione) e lo shortfall tra investimenti necessari e investimenti effettuati sarebbe stato di 600 miliardi di euro in Europa solo in due degli anni scorsi (quasi il 2% l'anno del Pil), malgrado gli aumenti di capitale della Bei e i progetti pilota messi in atto. Ma è opportuno esaminare le norme che

potrebbero precludere l'approccio proposto e mettere in luce i fattori, giuridici e non, che invece lo legittimano.

Pareggio del bilancio dell'Unione e conseguimento dei suoi obiettivi

L'articolo 310 (ex art. 268) del trattato prescrive:

Nel bilancio entrate e spese devono risultare in pareggio.

Il successivo articolo 311 recita:

L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche.

Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie.

Se gli obiettivi dell'Unione coincidono, come devono, con i principi e i presupposti dei Trattati, essi vanno perseguiti con "i mezzi necessari", come indicano i Trattati; e se i mezzi ordinari, sono, come è evidente, insufficienti, con altri mezzi. L'interpretazione per cui "risorse proprie" vorrebbe dire maggiore pressione fiscale non è ragionevole. I Trattati e la normativa europea vanno interpretati coerentemente con gli obiettivi dell'Unione, non in maniera totalmente contraria. In particolare, se il Regolamento CE n. 1466/97 è basato, come premessa principale e prima, sull'assunto che «il Patto di stabilità e crescita si fonda sull'obiettivo dell'equilibrio delle finanze pubbliche quale strumento per rafforzare le condizioni favorevoli alla stabilità dei prezzi e ad una crescita vigorosa, sostenibile e promotrice di occupazione» e l'assunto si dimostra infondato, visto che, nei fatti, l'equilibrio delle finanze pubbliche non ha dato né

la voluta “stabilità dei prezzi” (e dell'euro) né una crescita “vigorosa, sostenibile e promotrice di occupazione”, ma ha contribuito alla deflazione, alla svalutazione della moneta, alla stagnazione e a una disoccupazione diffusa e ancora più grave per le generazioni più giovani, non è il patto che va pervercacemente perseguito, bensì gli obiettivi alla base dei Trattati⁵. Ciò non vuol dire né che l'equilibrio delle finanze pubbliche non vada perseguito, né che i debiti degli Stati vadano collettivizzati (mutualizzati), né che le riforme necessarie a livello statale, regionale o locale non vadano perseguite; è necessario al contrario esplorare nuove strade, come la stessa Unione ha indicato a più riprese di voler fare. Gli obiettivi appaiono raggiungibili se possono essere perseguiti non mediante ulteriori disavanzi di Stati già fortemente indebitati – mettendo a repentaglio l'accettabilità dei titoli da

loro emessi sui mercati finanziari e la loro stabilità – ma, come proposto, mediante investimenti diretti nell'economia reale — se in forma finanziaria o meno poco importa (sul piano giuridico) – effettuati dall'Unione e di proprietà della stessa. L'esempio di Roosevelt e del New Deal non andrebbe dimenticato.

I problemi verrebbero così affrontati eliminando l'apparente contraddizione tra il criterio del pareggio del bilancio prescritto dell'articolo 310 e il finanziamento “tramite risorse proprie” del secondo comma dell'articolo 311 da un lato e il primo comma dell'articolo 311 dall'altro (“si dota dei mezzi necessari”). Contraddizione apparente in quanto, su basi comparative, storiche, e di prassi contabile dell'Unione, se il criterio del pareggio è essenziale per un bilancio di funzionamento, tra spese correnti e altre uscite da un lato e introiti fiscali dall'altro, lo stesso pareggio di

bilancio perde di significato nel caso di investimenti in beni pubblici prioritari che coincidano — in contesti nei quali nessun altro Stato o istituzione può, o vuole, provvedere — con “i mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche⁶” e con la creazione di “risorse proprie”. Riassumerò brevemente i fattori che legittimano la proposta; alcuni di essi sono illustrati in dettaglio nel saggio di Maria Teresa Salvemini qui richiamato.

Primi fra tutti gli articoli 317 e 318 (ex articoli 274 e 275 del Trattato di Nizza e 205 e 205 bis del Trattato di Roma), che debbono integrare la lettura degli articoli 310 e 311 poco fa citati. Il primo di essi impone alla Commissione di dare esecuzione al bilancio (relativo alle entrate e alle uscite – spese ed erogazioni — da esso previste) sotto la propria responsabilità e nei limiti dei crediti stanziati, in conformità del principio della buona gestione

finanziaria. L'articolo 318 prevede invece che la Commissione sottoponga ogni anno al Consiglio e al Parlamento, oltre ai conti per l'esercizio trascorso, “un bilancio finanziario che espone l'attivo e il passivo dell'Unione”. È evidente che per tale bilancio, che riguarda gli investimenti propri e le partecipazioni e i crediti, quindi non le uscite, il problema del pareggio non si pone. Un passivo è espressamente previsto e legittimato qualora sia correlato a poste attive effettive e ad esso equivalenti.

In questo contesto va considerato come il termine “bilancio” venga utilizzato in maniera non sempre coerente e spesso imprecisa. Il termine infatti copre una pluralità di insiemi di poste contabili, che non sono affatto sinonimi gli uni degli altri. Né è chiaro, nel contesto dell'Unione, a quale soggetto vadano applicati i concetti relativi al bilancio degli Stati o quelli relativi alle imprese (come si fa per la Bce o per la Bei). È

chiaro che: il termine bilancio richiamato dall'articolo 317 si riferisce ai flussi di entrate e di uscite (fiscali, per l'Unione, le entrate, e tanto di funzionamento della persona giuridica quanto relative alle erogazioni previste dal bilancio stesso, le uscite; da ricavi e da costi per le imprese); i fattori economici restano gli stessi; l'articolo 318 si riferisce allo Stato patrimoniale (al Conto capitale) dell'entità in questione, qui definito, forse non del tutto propriamente, "bilancio finanziario". Bastino queste considerazioni a ribadire l'analisi precedente.

Legittimità politica e giuridica della proposta

Sul piano politico la proposta si giustifica in base alla sua opportunità e necessità. Inoltre, il principio del pareggio del bilancio, adottato da alcuni Stati membri a seguito di pressioni delle istituzioni europee, non è stato adottato

da nessuna delle grandi economie mondiali. Un tentativo in tal senso negli Stati Uniti venne respinto sul piano teorico dai maggiori economisti⁷ e la misura non venne adottata.

Oltre a quanto esposto innanzi, sul piano giuridico e su quello concreto, si possono avanzare queste ulteriori considerazioni.

—La Ceca e l'Euratom, istituzioni produttrici di beni pubblici — i cui bilanci, esaurite o trasferite in altre sedi le loro funzioni istituzionali, confluirono nel bilancio delle Comunità prima e dell'Unione poi — potevano finanziare con debito la produzione di beni di loro competenza.

—I principi contabili del sistema europeo dei conti (Sec 95), applicabili sia ai bilanci pubblici degli Stati membri, sia al bilancio dell'Unione, definiscono con precisione le entrate e le spese che

entrano nel calcolo del saldo, indicato col termine “indebitamento netto”, che deve essere pari a zero. Esse non riguardano le operazioni concernenti lo stato patrimoniale delle entità interessate, poiché all’indebitamento al passivo corrisponde, all’attivo, un bene, reale o finanziario, di pari entità.⁸ Nella prassi, in generale, nei casi in cui procedure del genere sono state utilizzate per la creazione di beni pubblici, anche di carattere istituzionale, l’Unione ha acquisito partecipazioni, o crediti, di natura finanziaria; l’acquisizione di beni reali non avrebbe in tal senso natura diversa. Ad esempio, l’Unione europea partecipa direttamente al capitale della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (Bers), anche se vi partecipano sia la Bei sia numerosi Stati membri dell’Unione che partecipano anche al capitale della Bei.

La procedura è stata utilizzata per

l’emissione di debito della Comunità per sostenere la bilancia dei pagamenti di Stati che non riuscivano a difendere il cambio stabilito dall’accordo monetario europeo, e che s’impegnavano alla restituzione dei fondi ricevuti⁹ (un asset di natura ben più rischiosa dell’acquisizione di beni pubblici prioritari).

L’articolo 122 TFUE (ex articolo 100 del TCE) prescrive che, fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, possa decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell’approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell’energia. Inoltre, qualora uno Stato membro si trovasse in difficoltà o venisse seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o

di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato.

_Confortano l'approccio proposto sia l'articolo 47 del Trattato sull'Unione europea («L'Unione ha personalità giuridica.») sia, ancora più esplicitamente, l'articolo 335 TFUE, che stabilisce che “in ciascuno degli Stati membri, l'Unione ha la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali; essa può in particolare acquistare o alienare beni immobili e mobili e stare in giudizio”, integrato dal già richiamato articolo 318 TFUE.

_Gli articoli 120 TFUE e seguenti (ex articoli 98 e seguenti del TCE) illustrano chiaramente come la politica economica dell'Unione non sia semplicemente la

sommatoria delle politiche economiche degli Stati membri, anche tra di loro coordinate, e come il coordinamento non sia una innovazione recente, ma parte integrante dei Trattati sin dall'origine. La politica europea, per essere tale, deve trascendere quella degli Stati membri.

_L'articolo 123 TFUE (ex articolo 101 del TCE) prevede che siano vietati la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia da parte della Banca centrale europea o da parte delle banche centrali degli Stati membri (le Bcn — banche centrali nazionali), a istituzioni, organi od organismi dell'Unione, 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 delle Bcn (salvo che per gli enti

creditizi di proprietà pubblica che, nel contesto dell'offerta di liquidità da parte delle banche centrali, devono ricevere lo stesso trattamento degli enti creditizi privati). Il successivo articolo 124 TFUE (ex articolo 102 del TCE) prescrive che sia vietata qualsiasi misura, non basata su considerazioni prudenziali, che offra alle istituzioni, agli organi o agli organismi dell'Unione, 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. Le disposizioni dei due articoli evidenziano, al contrario, come la Bce e le Bcn potrebbero ben acquistare titoli di debito dell'Unione sul mercato secondario, a condizione che la fattispecie non offra a quest'ultima un trattamento privilegiato e non sia basata su considerazioni diverse dalle normali considerazioni prudenziali correnti nel settore creditizio e

finanziario.

Altrettanto, a prescindere dai Trattati, potrebbe fare qualsiasi operatore creditizio e finanziario, pubblico o privato, persona fisica o giuridica, a ciò disposto, erogando credito all'Unione o acquistandone titoli di debito o di partecipazione ad iniziative strutturate in forma societaria. Il programma sarebbe sostenibile commisurando la durata delle emissioni obbligazionarie dell'Unione alla vita utile dei progetti finanziati, e prevedendo gli opportuni periodi di preammortamento.

Preamboli e norme fondamentali dei Trattati

Anche l'analisi di alcune delle norme europee che non trovano adeguata attuazione conforta l'approccio proposto. Senza rinviare punto per punto ai preamboli dei Trattati, a partire dal Trattato di Roma (al Trattato Cee del 1957), alle loro successive formulazioni

e ai testi coordinati dei Trattati vigenti per alcune norme, ci limitiamo qui a richiamare le norme di carattere generale relative all'economia e agli stessi fondamenti socio-economici dei Trattati che ci paiono più gravemente disattese, per la primazia che si è voluta attribuire ad altre norme, di carattere restrittivo.

La volontà, già dichiarata nel 1957, di porre le fondamenta di un'unione sempre più stretta fra i popoli europei, intendeva “assicurare, mediante un'azione comune, il progresso economico e sociale dei loro paesi, eliminando le barriere che dividono l'Europa”; nonché “lo scopo essenziale [del] miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione dei loro popoli”, garantendo “la stabilità nell'espansione, l'equilibrio negli scambi e la lealtà nella concorrenza”; rafforzando “l'unità delle loro economie” e assicurandone “lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti

regioni e il ritardo di quelle meno favorite”; contribuendo, grazie a una politica commerciale comune, “alla soppressione progressiva delle restrizioni agli scambi internazionali”; facendo appello “agli altri popoli d'Europa, animati dallo stesso ideale, perché si associno al loro sforzo”. Sono questi principi a cui si è dato seguito, con i successivi allargamenti delle Comunità e con la loro trasformazione nella UE, malgrado le numerose battute d'arresto di carattere istituzionale e costituzionale, cui si è posto, quando si è potuto e voluto, rimedio.

Le intenzioni si sono tradotte in concreto nell'istituzione di un mercato comune e di un'unione doganale e nello sviluppo (assai parziale) di politiche comuni, nonché in un rilevante avvicinamento delle normative e della giurisprudenza degli e negli Stati membri, di cui i cittadini europei sono assai poco consapevoli. A ciò va aggiunta l'adozione dell'euro e la

creazione delle connesse istituzioni, cui avrebbero dovuto fare seguito ulteriori passi che non vennero invece compiuti. I principi, mai ufficialmente abbandonati — anche se numerosi cittadini sono ormai convinti del contrario — sono stati ripresi e approfonditi nei preamboli e negli articoli dai Trattati successivi. Se ne deduce che nessuno dei paesi che ne fanno parte può sostenere, come ha fatto la Gran Bretagna, di avere aderito all'Unione in base a presupposti e aspettative diversi. Illustrerò qui di seguito alcuni dei suddetti principi nel Testo consolidato vigente.

1. Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini.

3.1. L'Unione si prefigge di

promuovere [...] il benessere dei suoi popoli.

3.3. L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. [L'Unione] promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.

3.4. L'Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro.¹⁰

Non va trascurato che — anche testualmente — è stata l'Unione, non

alcuni dei suoi Stati membri, ad aver istituito l'unione economica e monetaria. Inoltre, nonostante gli opt out e procedure di convergenza e di ratifica in base alle quali l'euro non è stato adottato da tutti gli Stati membri al momento della loro accessione all'Unione o anche successivamente, l'euro ne è la moneta unica e l'unica che abbia corso legale al suo interno. In aggiunta, le istituzioni dell'Unione "stabiliscono le misure necessarie per l'utilizzo dell'euro come moneta unica" (articolo 133). Non si tratta dunque di una unione puramente monetaria, bensì di un'unione economica.

Tali previsioni sono state assunte in base al presupposto (nelle successive formulazioni di accordi, tutti stipulati e ratificati dagli Stati membri) che gli Stati membri le abbiano decise in quanto "determinati a porre le fondamenta di un'unione sempre più stretta fra i popoli europei", per assicurare "mediante

un'azione comune il progresso economico e sociale dei loro Stati", eliminando le barriere che dividono l'Europa, e assegnando ai loro sforzi "per scopo essenziale il miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione dei loro popoli, mediante un'azione concertata intesa a garantire la stabilità nell'espansione, l'equilibrio negli scambi e la lealtà nella concorrenza, a rafforzare l'unità delle loro economie e ad assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite", contribuendo, grazie a una politica commerciale comune, alla soppressione progressiva delle restrizioni agli scambi internazionali, e "promuovendo lo sviluppo del massimo livello possibile di conoscenza nelle popolazioni attraverso un ampio accesso all'istruzione e attraverso l'aggiornamento costante." Alcuni potrebbero sostenere che, trattandosi di preamboli, si tratti di

norme non applicabili (unenforceable), di carattere puramente esornativo o, nella migliore delle ipotesi, ottativo, con assoluto disprezzo del concetto di presupposto, della logica, e del carattere semmai sovraordinato di tali norme. E non va dimenticato che almeno in parte esse sono state tradotte in previsioni cogenti, contenute negli articolati.

Incidentalmente, tutte queste previsioni, firmate e adottate da tutti gli Stati membri dell'Unione, dovrebbero comportare, nel caso di qualsiasi exit d'iniziativa degli uscenti, e non per imposizione dell'Unione, la richiesta di danni per gli inadempienti.

Negli articoli da 4.2 a 9, ad esempio, i Trattati, prevedono che l'Unione (art. 4.2) abbia una competenza concorrente con quella degli Stati membri in una serie di settori chiave che comprendono il mercato interno, vari aspetti della politica sociale, la coesione economica, sociale e territoriale, l'ambiente, i

trasporti, le reti transeuropee, l'energia, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, i problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica; mentre (art. 4.3), nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione ha competenza per condurre azioni, in particolare la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la propria. Inoltre (5.1), gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche nell'ambito dell'Unione, e questa (5.2) prende misure per assicurare il coordinamento delle politiche occupazionali degli Stati membri, in particolare definendone gli orientamenti. Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni (9), l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione

sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana. Gli articoli da 145 a 151 prescrivono che gli Stati membri e l'Unione si adoperino per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione, e in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti, al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea; che gli Stati membri, attraverso le loro politiche in materia di occupazione, contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea; che gli Stati membri considerino la promozione dell'occupazione una questione di interesse comune e coordinino in sede di Consiglio le loro azioni al riguardo, in base alle disposizioni dell'articolo 148. Prescrivono inoltre che l'Unione contribuisca ad un elevato livello di

occupazione promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri nonché sostenendone e, se necessario, integrandone l'azione. In aggiunta, nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle attività dell'Unione si deve tener conto dell'obiettivo di un livello di occupazione elevato. E infine si prevede che l'Unione e gli Stati membri, considerati i diritti sociali fondamentali, abbiano come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione.

Tutte queste previsioni fondamentali, e fondanti rispetto all'Unione e ai suoi Trattati, sono chiaramente incompatibili con la normativa punitiva che si è preteso di imporre agli Stati membri più deboli, giustificati da indebiti motivi di

primazia nazionale. E su di essa debbono prevalere. La proposta vuol essere un contributo equilibrato alla soluzione dell'impasse e all'uscita comune dai problemi che la pandemia ha aggravato.

Note

1 | Art. 352. (ex art.308 Tr. Nizza; ex art.335 Tr. Roma). Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo. 352.2. La Commissione, nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, paragrafo 3 del trattato sull'Unione europea, richiama l'attenzione dei parlamenti nazionali sulle proposte fondate sul presente articolo.

2 | si veda V. F. Russo, "I beni pubblici europei", in M. T. Salvemini-F: Bassanini (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa* (2009), Astrid, p. 159-191.

3 | si veda l'importante articolo di Innocenzo Cipolletta, «L'Europa cresce se guarda a se stessa», sul Corriere della Sera del 31 gennaio 2015.

4 | si veda, J.M.Keynes, *The Economic Consequences of the Peace* (1919).

5 | Giuseppe Guarino, in *Cittadini europei e crisi dell'euro* (2014), sostiene che il regolamento citato sarebbe nullo e avrebbe rappresentato un" colpo di stato", essendo in contrasto con i Trattati e con le Costituzioni dei singoli Stati membri e avendo eliminato la possibilità dei singoli Stati di indebitarsi se non in base a criteri meccanici. Anche questi fattori dovrebbero indurre a individuare soluzioni all'impasse.

6 | si veda M. T. Salvemini, "Una nuova visione del debito dell'Unione", in M. T. Salvemini-F: Bassanini (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa* (2009), Astrid, p. 303-319.

7 | tra i quali Kenneth Arrow, Paul Samuelson e Robert Solow, alla conferenza della Allied Social Sciences Association di New Orleans del gennaio 1997.

8 | M.T. Salvemini, *op. cit.*, p. 308.

9 | M.T. Salvemini, *op. cit.*, p.. 309.

10 | N.B. Non solo monetaria, ma economica. Un'Unione economica.

Introduction

Following the Covid-19 emergency, the debate on the issuance of bonds of the European Union has rekindled. Such an idea is opposed by those who prefer to risk the dissolution of the EU rather than agree to share the financial risks of the weakest and most indebted countries. In other words, who prefer – even in the present exceptional circumstances – to continue to run the Union with its conditionalities and limitations rather than on the actual principles on which it was founded. Many politicians are trying to face the new world with obsolete recipes, recalling Keynes' observation that we are all too often the slaves of outdated economic principles.

The present proposal does away with the dreaded sharing of risks, while offering an alternative exit from the severe economic downturn caused by the pandemic, a crisis that cannot be

cured simply by printing money but requires a drastic mobilising of underemployed resources, in the Union and beyond, from labour to oil and gas, whose price recently reached an all-time low. The proposal is not aimed at tackling the health emergency, or the lock-down that followed (problems only partially related to investments) but rather the economic recession that the emergency will certainly cause. It takes into account the fact that modest plans proposed in the past, from the Juncker Plan to the Public Private Cooperation Programme, did not produce the hoped for results, and that many of the high principled declarations and provisions in the foundation documents of the Treaties which set up first the Common Market, then the European Community and finally the European Union have not been implemented.

On the other hand, many of the most restrictive EU provisions have been

buttressed by detailed regulations and policies that are very much in operation – notwithstanding the clear damages they have caused by their punctilious application. We argue that, on the contrary, it is the positive, creative aspects of the founding treaties which should prevail. The Preambles to all European Treaties and the Charter of Fundamental Rights of the European Union are the true foundations of the Union, its very Constitution. Restrictions that hinder the implementation of provisions which foster growth and employment, so damaging to many Member States, are clearly in contrast with such principles. The Treaties in force affirm that Member States “in view of further steps to be taken in order to advance European integration, have decided to establish a European Union”. But for these “steps” to be taken, concrete measures aimed at eliminating the widespread non-compliance with the very

foundations of the Union ought to be enacted, to ensure a true progress towards the construction of our common European home. We argue that European integration cannot be treated as a simple working hypothesis, something that can be questioned at any time. Over sixty years, the Community of six founding members has become an ever-larger Union, a word that has a very clear meaning. In order to make the Union effective we must take measures that can satisfy the hopes for a transformation of the European economy and of the Union itself. Such measures should damage neither Europe nor any of the states that belong to it. The Treaty provisions should be analysed, and measures can, and must, be adopted to order to fulfil their aims. Attention should also be drawn to those key provisions of the Treaties that have not yet been implemented, frustrating the expectations of citizens of the Union.

The Union should adopt its own investment programme, acting as the final purchaser and investor in a sizeable programme capable of contributing significantly to covering a significant part of the shortfall of most needed investments established by the European authorities themselves. Such an EU programme should be capable of achieving the objectives of the 2020 Programme, and more generally of the Union, which in fact fell woefully short of the ambitious targets.

We propose that the Union should utilize “appropriate own means”, well beyond those provided for under its annual budget. A European programme of the dimensions indicated in the past by the ECB and the EIB which indicated a need for investments of about two trillion euros and a shortfall of more than 600 billion in just two recent years in the key sectors of transport, energy distribution systems, information

technology, telecommunications and data processing and transmission alone.

Increased investments under the proposed scheme would contribute to absorbing excess liquidity placed into circulation by the monetary authorities, transforming it in investments in the real economy, in sectors deemed to have priority in the framework of the economic programmes agreed between the European Commission and the European Council, approved by the European Parliament and the Member States and their technical and advisory bodies, including the EIB. Such investments, to be financed by borrowing from the banking and financial markets, would allow investors to use the liquidity created by the ECB transforming it into real goods or service, should be directed towards project of such dimensions and volumes that Member States, regions and other local entities cannot currently afford,

given the budgetary and other constraints imposed by their indebtedness.

Such policies are not unprecedented. The central government of the United States acts forcefully and continuously as an investor, assisted by a central bank that has growth among its institutional duties. At the European level there are no equivalent institutional functions. Here the inflation target, “below, but close to, 2 percent”, is higher than actual inflation, fluctuating in 2019 between 0.7 and 1.3 percent per annum and currently around zero. Meanwhile empirical evidence suggests that an excess of liquidity not used for investment in real assets mainly ends up fostering an economy of derivatives and instant trading, devoid of common social usefulness (although providing such liquidity is still better than not intervening at all, as the alternative can

be catastrophic).

Assets created under the above scheme could eventually be sold by the Union to other investors, including – should current constraints be removed – the individual States and other entities where such assets were located. Such assets should be real assets, but they might, should the Union invest through corporations, take the form of financial assets. This approach would mitigate the problems deriving from pursuing higher European growth with mainly monetary measures, creating debt and recurring instability, and that are seldom effective, given the uncertainties regarding their final use.

The adoption of this proposal would require unanimous approval by Member States, following the procedures set forth forth in Article 352 of the Treaty on the Functioning of the European Union- TFEU.¹ The investments should

be made in all Member States of the EU (not only in those of the Euro area), more or less in the same proportion of their respective weight (as it is roughly the case for loans granted by the EIB) – or only in the Member States interested in the scheme. Obviously, their indebtedness should not be considered, because, in this fashion, while growth of the whole European economy would be strongly stimulated, there would be no sharing of financial country risks, inasmuch as the ownership of the assets would stay with the EU, and the relevant liabilities would be covered by real assets ranking highly among the investment priorities of the UE and by the income streams originating from them.

The proposal has the following advantages:

_The approach could be adopted immediately, since – in this form – it would not imply any modification of the

Treaties nor any loss of sovereignty by Member States.

_The European authorities, with these measures, would “provide itself with the means necessary to attain its objectives and carry through its policies”, as established by the European Treaties. The Treaties do not require that the “own resources” of the Union must necessarily originate from further fiscal burdens for its citizens, to be added to national taxation. The proposed assets should bring about an income.

_Under the proposal, the Union itself would become a European investor, as was the case for the European Coal and Steel Community (ECSC) and Euratom, which invested directly in European public goods deemed to be such by the EU authorities. It would be assisted by its technical and economic institutions, first amongst them the EIB, in accordance with its Member States.

The result would be that putting liquidity in circulation, liquidity that by itself tends to devalue the euro and threaten its stability, would be followed by investments, which have the opposite effect and can ignite multiplier effects.

_Contracts would be awarded on the base of international tenders, with predefined costs and guaranties concerning the quality of the works and their correct execution, to be carried out by valid operators, according to contractually fixed schedules.

_Payments should be made quickly, increasing the velocity of circulation of the currency and the welfare of all parties concerned.

_Its implementation would contribute to pursuing the objectives of the EU as set forth in the Treaties, the founding principles of Europe for more than sixty

years. The pursuit of “the economic and social progress for, and the well-being of, its peoples” would mitigate the anti-European currents and their costs, which are the result of a short sighted approach to the basic principles of the Union, and help counter the obstacles that hinder the full implementation of its principles.

_The proposal would reintroduce cohesion and solidarity, without damaging any party (by avoiding sharing pre-existing financial country risks) and pursuing mutual interest.

_Implementation of the proposal would contribute to the governance of globalisation and to the “economic and social cohesion within the EU”², which clearly cannot be pursued with the dismantling of the welfare state that a number of austerity measures have imposed on several Member States.

It would contribute to making the European system more competitive, allowing better use of human resources now unemployed – with serious social and economic implications that the present pandemic will worsen to an unforeseeable degree – and permit generations now excluded from the economic circuit to participate directly in the progress of Europe and in the idea of Europe enshrined in the Treaties. This would establish a new pact among generations, ensuring for future generations a modern and adequate endowment of physical, scientific and technological infrastructure. It would stop the brain drain that affects many European countries, making the competitors of Europe stronger while hindering the Union's progress.

The internal market of the European Union would, at last, become the unified, single market of the largest economic area in the world and the EU

would look at itself rather than aiming at that export led growth,³ which characterizes only a few of its Members and entails major costs for all others.

The euro would finally become Europe's single currency, its symbol, and not just a purely monetary construct. A strong currency, the expression of the strong economy of the continent, and a staple of a truly single market.

It would allow heavily indebted countries to meet their obligations through growth, not through counterproductive financial drains in already anaemic systems. This would avoid the punitive approach based on the assumption that "reforms" can be introduced only through coercion, rather than in the spirit of coordination and cooperation that the Treaties call for. Member States will have to enact reforms that the circumstances call for, in order to improve their own situation

and the situation of their citizens, certainly not to worsen them. Against a background of economic growth, relevant measures and policies will be pursued more efficiently and rigorously, correctly allocating scarce resources, not only among citizens, but also among the present and future generations. We must switch to realistic policies, in the same spirit that guided J.M. Keynes when he argued that the reparations imposed on Germany at the end of WWI were unsustainable, as they indeed turned out to be.⁴ We should adopt a similar spirit to that which guided the Marshall Plan – the European Recovery Plan – and other measures that fostered reconstruction after WWII. These included, significantly, the cancellation of an important part of the German debt in the 1950s followed by the collective financing of the reunification of Germany after the disintegration of the Soviet Empire.

_The adoption of the proposal would overcome the objections of several Member States to the recent spending programmes proposed by the Commission and the legal problems raised by the German and the Finnish Constitutional Courts

_Finally, it would wrest the governance, and government, of Europe, away from technical institutions, like the ECB (which often filled a void), and back to political institutions, where they belong.

Provisions and the proposal. Textual and comparative aspects

Such a proposal would be justified simply because it is unavoidable given the current crisis; to govern means to tackle exceptional circumstances with all necessary means. The European Strategy for “smart, sustainable and inclusive growth”, set forth in 2010,

remains largely unrealized. The EIB continues to grant credit to the tune of a mere 0.4% of the European GDP per annum while, according to European authorities, in the sectors of transport, energy, telecommunications, data processing and distribution alone 2.000 billion euros of investments is needed, close to 15% of the Union GDP. The shortfall between estimated investments needed and those actually made in two of the previous years was of about 600 billion euros (almost 2% of GDP per annum), notwithstanding some EIB capital increases and a few pilot projects carried out. Let us now examine the provisions which hinder our proposal and the factors, legal or otherwise, that justify it.

Balanced budget of the Union and attainment of its objectives

Article 310 of the TFEU (ex article 268 TEC) reads: *The revenue and*

expenditure shown in the budget shall be in balance.

Article 311 reads: *The Union shall provide itself with the means necessary to attain its objectives and carry through its policies.*

Without prejudice to other revenue, the budget shall be financed wholly from own resources.

If the objectives of the Union coincide, as they must, with the principles and the foundations of the Treaties, they must be pursued with “the necessary means”; and if the ordinary means are insufficient, as it is to be expected, with more significant additional ones. The interpretation whereby “own resources” necessarily entails heavier fiscal pressure does not hold. The Union Treaties and all European laws and regulations must be interpreted pursuant to the Union objectives, not against them.

Council Regulation No. 1466/97 is

based on the premise that the “Stability and Growth Pact provides an essential basis for the sustainability of public finances which is conducive to price stability, strong sustainable growth and employment creation.” The premise, however, has turned out to be at fault since the balancing of public budgets has failed to ensure “price stability” (and the stability of the euro) or “strong sustainable growth and employment creation”. Instead the Pact has led to deflation, debasement of the currency, stagnation and widespread unemployment – especially among the younger generations. Instead of stubbornly pursuing the Pact, the Union should rather have pursued the objectives set forth in the Treaties.⁵ This does not mean that States should not strive to balance their budgets, or that previous State debts should be shared (mutualized), or that necessary State, regional or local reforms should not be enacted.

It is instead necessary to explore new routes, as the Union itself has more than once announced it would. The objectives can be reached not through further deficits of Member States already heavily indebted – putting in jeopardy the acceptance by the markets of their securities and threatening their stability – but, under this proposal, through direct investments in the real economy – whether financial or otherwise it is irrelevant – made and owned by the EU, in a new spirit echoing that of Roosevelt and the New Deal.

The only apparent contradiction between the requirement of balanced budgets imposed under article 310 and the financing through “own resources” prescribed in comma 2 of article 311 and by the first paragraph of article 311 (“shall provide itself with the necessary means”) is deceptive. Based on comparative and historical factors and

the accounting practices of the EU, the criterion of balance is mandatory for a functional budget, including current expenses and other outflows on the one side and fiscal inflows on the other; however it takes on a different significance when investments in high priority public goods coincide – in a context where no other State or institution can adopt adequate measures – with the associated liabilities. The Union should provide itself with “the means necessary to attain its objectives and carry through its policies.” and attain its “own resources”.⁶

Let us briefly recapitulate the factors that justify the proposal, some of which are outlined in detail in an essay by Maria Teresa Salvemini. Articles 317 and 318 (ex 274 and 275 TEC and 205 and 205 bis of the Treaty of Rome) are to be read in conjunction with articles 310 and 311 cited earlier. Pursuant to

the first (317), the Commission “shall implement the budget on its own responsibility and within the limits of the appropriations, having regard to the principles of sound financial management”; this budget relates to revenue and expenditure – costs and transfers – appropriated thereunder. While pursuant to Article 318, the Commission “shall submit annually to the European Parliament and to the Council, in addition to the accounts of the preceding financial year, a financial statement of the assets and the liabilities of the Union”. Such statement, relating to own investments, shareholdings and credits (and not expenditure) does not entail a balance problem. Liabilities are expressly provided for, and they are admissible insofar as they correspond to solid assets of the same amount. In this context we must note that the term “budget” is used inconsistently and at times imprecisely. It is used in

practice to refer to a plurality of accounting entries, not all of them synonyms. Also is it unclear, in the context of the EU, to which entity one must apply concepts relating to States or to corporations (as we do for the ECB or the EIB). The term “budget” set forth in article 317 concerns flows of revenues and expenditures (for the Union, fiscal revenues and, as to outflows, both those relating to the functioning of the legal entity and those relating to appropriated outlays), while for enterprises it covers income and costs. On the other end, article 318 concerns the statement of assets and liabilities (i.e., the capital account) of the entity in question, therein defined, perhaps not entirely appropriately, a “financial statement”. These considerations suffice to confirm the preceding analysis.

Political and legal legitimacy of the proposal

Politically, the proposal is justified for its expediency and necessity. Furthermore, the principle of a balanced budget, adopted by several Member States following pressure by the European institutions, has not been adopted by any of the great economic world powers. An attempt to this end in the United States was criticized by the most prominent economists⁷ and the measure was not approved.

In addition, we can advance the following legal and operational considerations.

_When the functions of the European Coal and Steel Community (ECSC) and of the European Atomic Energy Community (Euratom), - institutions that provided for public goods - were terminated or transferred elsewhere,

their assets and liabilities were transferred first to the European Community and later to the Union. Both institutions were authorised to finance themselves through debt in order to produce the goods they had to provide.

_The accounting principles adopted in Europe apply both to the accounts of the Member States and to the EU budget. They clearly define the revenues and expenditures that enter into the calculation of the balance, and the result, defined as “net indebtedness”, which must be equal to zero. These do not concern operations related to the financial statements of the various entities, because liabilities reflect assets - real or financial – for the same amount.⁸ In general, operationally, when similar procedures have been used in order to deliver common or institutional goods, the Union acquired financial participations, or claims; the acquisition of real assets would have

the same nature. For instance, the EU participates in the share capital of the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), even if the EIB and Member States of the Union who participate to the capital of the EIB are also participants.

_The procedure was used to issue debt of the Community in order to sustain the balance of payments of countries unable to maintain the rate of exchange agreed upon under the European Monetary System and assumed the obligation to pay back such debt;⁹ a financial asset much riskier than the acquisition of real common goods with a high priority.

_Pursuant to article 122 TFEU (ex article 100 TEC), 1. Without prejudice to any other procedures provided for in the Treaties, the Council, on a proposal of the Commission, may decide, in a spirit of solidarity between Member

States, upon the measures appropriate to the economic situation, in particular if severe difficulties arise in the supply of certain products, notably in the area of energy, and, 2. Where a Member State is in difficulties or is seriously threatened with severe difficulties caused by natural disasters or exceptional occurrences beyond its control, the Council, on a proposal from the Commission, may grant, under certain conditions, Union financial assistance to the Member State concerned.

_Both article 47 TEU (“The Union shall have legal personality.”) and even more explicitly article 335 TFEU, pursuant to which, “In each of the Member States, the Union shall enjoy the most extensive legal capacity accorded to legal persons under their laws; it may, in particular, acquire or dispose of movable and immovable property and may be a party to legal

proceedings” support the proposed approach.

_Articles 119, 120 and following of the TFEU (ex articles 4 and 98 and following of TEC) clearly show that the economic policy of the Union is not just the sum total of the economic policies of the Member States, albeit coordinated among them. Coordination is not a recent development but is an integral part of the Treaties from the start. European policy, in order to pursue the common interest of the whole Union, must go beyond the policies of the Member States.

_Pursuant to Article 123 TFEU (Ex Article 101 TEC), overdraft facilities or any other type of credit facility with the European Central Bank or with the central banks of the Member States (the ‘national central banks’) in favour of Union institutions, bodies, offices or agencies, central governments, regional,

local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of Member States shall be prohibited, as shall the purchase directly from them by the European Central Bank or national central banks of debt instruments (save that the provision shall not apply to publicly owned credit institutions which, in the context of the supply of reserves by central banks, shall be given the same treatment by national central banks and the European Central Bank as private credit institutions). The following Article 124 (Ex Article 102 TEC) prohibits any measure, not based on prudential considerations, establishing privileged access by Union institutions, bodies, offices or agencies, central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of Member States to financial institutions.

These prohibitions demonstrate that the ECB and the national central banks may well acquire on the secondary market bonds issued by, or other claims on, the Union, as long as the operation does not imply a preferential treatment and is not based on considerations other than the prudential ones current in the credit and financial markets. And so might any credit or financial operator, whether public or private, legal or natural person, ready to so invest. The programme would be sustainable if the duration of Union bonds issued were commensurate to the useful life span of the projects to be financed, including adequate pre-amortization periods.

Preambles and fundamental provisions of the treaties

The analysis of several European provisions that so far remain inadequately implemented also

supports the proposed measures. Without analysing one by one the Preambles of all the Treaties, starting from the Treaty of Rome (the EEC Treaty of 1957), their successive formulations and the consolidated text of the Treaties now in force for several provisions, we can limit ourselves to the general provisions concerning the economy and the very socio-economic foundations of the Treaties that we feel are most damagingly disregarded, on the grounds of the priority given to restrictive norms.

The resolve, already advanced in 1957, to lay the foundations of an ever closer union among the peoples of Europe, had the objective to “ensure the economic and social progress of their States by common action to eliminate the barriers which divide Europe”; having, as “the essential objective of their efforts the constant improvements of the living and working conditions of

their peoples”, in order to guarantee “steady expansion, balanced trade and fair competition”, to strengthen “the unity of their economies and to ensure their harmonious development by reducing the differences existing between the various regions and the backwardness of the less favoured regions”; contributing, “by means of a common commercial policy, to the progressive abolition of restrictions on international trade”; calling, furthermore “upon the other peoples of Europe who share their ideal to join in their efforts”. These principles were maintained throughout the later accessions to the Community and its replacement by the Union, among several stops, both institutional and constitutional, to which, when this was possible and agreed upon, remedy was found.

These intentions translated into the institution of the single internal market and of a custom union, of a rather partial development of common policies

and of a widespread integration of the body of law and the jurisprudence of, and in, the Member States, of which European citizens know very little. To this we must add the adoption of the euro and the creation of the relevant institutions, to which other steps should have followed but never did. The basic principles were never officially abandoned – even if by now several citizens are convinced that this is the case – and were repeated and expanded in the Preambles and texts of later Treaties. Therefore, one can reach the conclusion that no Member State can assert (as the United Kingdom did) to have joined the Union on different premises and expectations. I shall outline hereunder some of these principles, as set forth in the consolidated text now in force.

1. *This Treaty marks a new stage in the process of creating an ever-closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as openly as*

possible and as close as possible to the citizens.

3.1. *The Union's aim is to promote [...] the well-being of its peoples.*

3.3. *The Union shall establish an internal market. It shall work for the sustainable development of Europe based on balanced economic growth and price stability, a highly competitive social market economy, aiming at full employment and social progress, and a high level of protection and improvement of the quality of the environment. It shall promote scientific and technological advance. [...] It shall promote economic, social and territorial cohesion, and solidarity among Member States. [...]*

3.4. *The Union shall establish an economic and monetary union whose currency is the euro.*¹⁰

One should not disregard the fact that – textually too – it was the Union and not

its Member States that established the economic and monetary union. In spite of opt-outs and convergence and ratification procedures whereby the euro was not adopted by every Member State at the moment of its accession or later, the euro is its only currency and the only currency which is legal tender inside the Union. Furthermore, the institutions of the Community “set up the measures necessary in order to adopt the euro as the single currency.” (Article 133 TFEU). What is prescribed then is not a purely monetary union but also an economic one.

These provisions were adopted on the assumption (found in the successive formulations of Treaties, all agreed upon and ratified by Member States) that Member States, “determined to lay the foundations of an ever-closer union among the peoples of Europe”, in order to “ensure the economic and social progress of their States by common action”, eliminating the barriers that

divide Europe, and giving to their efforts “the essential objective of the constant improvements of the living and working conditions of their peoples”, by common action to guarantee “steady expansion, balanced trade and fair competition”, to strengthen “the unity of their economies and to ensure their harmonious development by reducing the differences existing between the various regions and the backwardness of the less favoured regions”; contributing, “by means of a common commercial policy, to the progressive abolition of restrictions on international trade”; aimed “to promote the development of the highest possible level of knowledge for their peoples through a wide access to education and through its continuous updating.”

Some might assert that, as these are preambles, they are unenforceable, they are purely ornamental, or, at best, have an optative character. This is tantamount to ignoring the very notion

of premise and goes against all logic, according to which the reverse is true, and it is these provisions that should take priority over other law. Furthermore, these premises have, at least partially, become cogent provisions, included in the articles of laws and Treaties. Incidentally, all these norms, agreed upon and adopted by all Member States of the Union, should imply, in case of any exit initiated by one of the States and not by the Union, punitive damages against those who do not comply.

Pursuant to Articles 4.2 to 9 TFEU, for instance, the Union and the Member States have (article 4.2) shared competence in a number of key areas, including the internal market, various aspects of social policies, economic social and territorial coherence, environment, transport, trans-European networks; energy, the area of freedom, security and justice, common safety concerns in public health matters; while

(Article 4.3), in the areas of research, technological development and space, the Union shall have competence to carry out activities, in particular to define and implement programmes, with the proviso that the exercise of that competence shall not result in Member States being prevented from exercising theirs. In addition (5.1), the Member States shall coordinate their economic policies within the Union, and the latter (5.2) shall take measures to ensure coordination of the employment policies of the Member States, in particular by defining guidelines for these policies. In defining and implementing its policies and activities (9), the Union shall take into account requirements linked to the promotion of a high level of employment, the guarantee of adequate social protection, the fight against social exclusion, and a high level of education, training and protection of human health.

Articles 145 to 151 prescribe that Member States and the Union work towards developing a coordinated strategy for employment and particularly for promoting a skilled, trained and adaptable workforce and labour markets responsive to economic change with a view to achieving the objectives defined in Article 3 of the Treaty on European Union; that Member States shall regard promoting employment as a matter of common concern and shall coordinate their action in this respect within the Council, in accordance with the provisions of Article 148. Furthermore, the Union shall contribute to a high level of employment by encouraging cooperation between Member States and by supporting and, if necessary, complementing their action. In addition, in the formulation and implementation of Union policies and activities the objective of a high level of employment shall be taken into consideration.

Finally, the Union and the Member States, in order to ensure fundamental social rights, shall have as their objectives the promotion of employment, improved living and working conditions, so as to make possible their harmonisation while the improvement is being maintained, proper social protection, the development of human resources with a view to lasting high employment and the combating of exclusion.

All these fundamental provisions, foundations of the Union and its Treaties, are clearly inconsistent with the punitive norms which have been imposed upon the weakest Member States. The present proposal aims to contribute to solving the deadlock and finding a common and fair solution to the long-term problems that the current health emergency has brought to the fore.

Endnotes

1 | Article 352 (ex articles 308 TEC and 335 of the Treaty of Rome). 1. If action by the Union should prove necessary, within the framework of the policies defined in the Treaties, to attain one of the objectives set out in the Treaties, and the Treaties have not provided the necessary powers, the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after obtaining the consent of the European Parliament, shall adopt the appropriate measures. Where the measures in question are adopted by the Council in accordance with a special legislative procedure, it shall also act unanimously on a proposal from the Commission and after obtaining the consent of the European Parliament. 2. Using the procedure for monitoring the subsidiarity principle referred to in Article 5 (3) of the Treaty on European Union, the Commission shall draw national parliaments' attention to proposals based on this Article.

2 | See Russo, V.F., “I beni pubblici europei”, in Salvemini, M.T. and F. Bassanini (eds.) *Il finanziamento dell'Europa*, Astrid, 2009, pages 151-191.

3 | See the article by Innocenzo Cipolletta, «L'Europa cresce se guarda a se stessa», in *Corriere della Sera*, 31 January 2015.

4 | See J.M.Keynes, *The Economic Consequences of the Peace*, 1919.

5 | Giuseppe Guarino, in *Cittadini europei e crisi dell'euro* (2014), asserts that the Regulation should be deemed null and void and a coup d' état, since it conflicts with the Treaties and the Constitution of Member States and it compels States to incur debt only in the framework of mechanical criteria. These factors too should induce to pursue solutions to the deadlock.

6 | See M. T. Salvemini, “Una nuova visione del debito dell'Unione”, in M. T. Salvemini-F: Bassanini (eds.), *Il finanziamento dell'Europa* (2009), Astrid, pages 303-319.

7 | Among them Kenneth Arrow, Paul Samuelson and Robert Solow, at the January 1997 New Orleans Conference of the Allied Social Sciences Association.

8 | M.T. Salvemini, *op. cit.*, page 308.

9 | M.T. Salvemini, *op. cit.*, page 309.

10 | N.B. The Union shall establish an economic and monetary union. Not only monetary, but economic too.

Il Centro italo-tedesco per il dialogo europeo Villa Vigoni è un laboratorio di idee, un punto di riferimento del dialogo e della collaborazione tra Italia e Germania nel contesto europeo. Convegni accademici, conferenze internazionali e manifestazioni culturali rendono Villa Vigoni un luogo d'incontro e di confronto, in cui si promuovono progetti e si approfondiscono conoscenze in ambito scientifico, politico, economico e artistico.

Das **Deutsch-Italienische Zentrum für den Europäischen Dialog Villa Vigoni** ist eine Ideenwerkstatt, ein Referenzpunkt für den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen Italien und Deutschland im europäischen Kontext. Wissenschaftliche Tagungen, internationale Konferenzen und kulturelle Veranstaltungen machen die Villa Vigoni zu einem Ort der Begegnung und der konstruktiven Auseinandersetzung, an dem Projekte gefördert und Kenntnisse auf den Gebieten Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Kunst vertieft werden.

This work is licensed under a Creative Commons/Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Villa Vigoni Editore | Verlag, Loveno di Menaggio 2020
www.villavigoni.eu

Impaginazione | Satz:
Studio Logos, Fino Mornasco

Stampa | Druck:
Grafiche Boffi, Giussano (MB)
Printed in Italy.

ISSN (online):2724-0002
ISSN (print): 2724-0347



