



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

Roberto Palea

Il Piano Juncker e l'Unione dell'Energia

Novembre 2015 - n. 13





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

Abstract

L'Europa affronta una crisi di crescita e di competitività, dovuta anzitutto a una caduta degli investimenti, mentre deve fronteggiare nuove sfide globali. Il Piano Juncker rappresenta una prima risposta, in cui includere gli investimenti per l'Unione dell'Energia, anche per rispettare i vincoli UE anti-inquinamento. Questo richiede l'introduzione nell'Eurozona di imposte europee (TTF e Carbon tax) da destinare al Fondo europeo del Piano, quale passo verso un Bilancio aggiuntivo dell'Eurozona, con la Commissione Juncker come suo governo provvisorio.

Testo rivisto della relazione alla conferenza su *Better Economic Governance within the European Union* organizzata dalla Konrad-Adenauer-Stiftung a Berlino, il 20-21 settembre 2015.

ROBERTO PALEA è Presidente del Centro Studi sul Federalismo.

Il Piano Juncker e l'Unione dell'Energia

Roberto Palea

La situazione economica dell'Europa è caratterizzata da fattori di crisi e di debolezza che val la pena di considerare:

1. In primo luogo vi è una crisi di crescita. Considerando i dati della crisi finanziaria ed economica, nel periodo 2008-2014, e le stime di crescita su un orizzonte decennale, se la situazione non cambierà, il PIL pro capite in Europa si è posto e si porrà in un rapporto da 1 a 2 tra Europa e Stati Uniti e di 1 a 4 rispetto ai paesi emergenti.

L'Europa è in netto ritardo rispetto ai principali *competitor* sul mercato mondiale.

2. La crescita nei Paesi dell'area euro non è stata omogenea ma fortemente differenziata (vedi tab. 1), cui corrisponde un correlativo andamento del tasso di disoccupazione, soprattutto giovanile.

In alcuni Paesi dell'Eurozona più virtuosi i grandi vantaggi che sono derivati dal 1999 con l'introduzione della moneta comune, in termini di incremento degli scambi intracomunitari e della riduzione del costo del denaro, sono stati utilizzati per riequilibrare la finanza pubblica e realizzare le necessarie riforme strutturali interne; mentre in altri Paesi, tra cui l'Italia, l'occasione è stata sprecata e detti vantaggi sono stati annullati da un incremento

della spesa pubblica corrente, spesso improduttiva, da inefficienze, corruzione ed evasione fiscale.

3. La posizione che l'Europa occupa sulla frontiera tecnologica è sempre più marginale. Negli ultimi 20 anni si è molto rafforzata la posizione degli Stati Uniti e un certo numero di paesi emergenti (es. Corea) stanno eccellendo nella capacità di innovazione tecnologica.

Invece questa capacità nell'Unione europea diminuisce, quando sappiamo che è alla frontiera tecnologica che si concepiscono i prodotti e i servizi di domani e che esiste un forte premio all'innovazione in una economia sempre più globalizzata.

La causa principale di quanto sopra dipende dalla caduta degli investimenti, come mostra la tab. 2, relativamente all'Eurozona.

4. L'Europa si confronta attualmente con un'economia globale, ridefinita dalla globalizzazione e dalle economie emergenti dell'Asia e dell'America Latina.

È un mondo in cui le economie di scala e le reti di innovazione contano più che mai.

Nel 2016, dunque tra poco, possiamo prevedere che l'area euro si collocherà al di sotto del Pil della Cina ma ancora al di sopra di quello dell'India.

Insieme questi due Paesi rappresenteranno circa il doppio del Pil dell'area euro.

In un orizzonte più ampio, l'intero Pil dei Paesi del G7 sarà oscurato dal rapido sviluppo delle economie emergenti.

L'Europa deve far fronte a un nuovo scenario geopolitico e affrontare nuove sfide globali, quali il cambiamento climatico, le migrazioni, la finanziarizzazione dell'economia, l'attività delle società multinazionali, del terrorismo internazionale, della malavita organizzata, che non possono essere più affrontate individualmente da nessun Paese membro dell'Ue.

Tutto è stato globalizzato tranne che il potere politico che continua a rimanere nelle mani degli Stati nazionali, deboli ed inadeguati a far fronte alle sfide del presente e, soprattutto, del futuro, visto che sfide e problemi hanno ormai una dimensione globale.

Per evitare il suo declino, che può comportare l'eclissi della civiltà europea, queste sfide debbono essere affrontate, insieme, da un'Unione europea sempre più unita, efficiente e democratica.

Il Piano Juncker di investimenti, approvato dalla Commissione e dal Consiglio europeo nel 2014, reso operativo nel giugno di quest'anno, si adegua a questo scenario e si propone di mobilitare, attraverso il neocostituito *European Fund for Strategic Investments* (EFSI), almeno 315 miliardi di Euro aggiuntivi, in tre anni.

L'obiettivo è quello di massimizzare l'impatto delle risorse pubbliche e di attivare gli investimenti privati con il supporto della *Banca Europea per gli Investimenti* (BEI).

L'EFSI è stato costituito come fondo fiduciario, gestito dalla BEI, ma sotto la direzione e la responsabilità della Commissione europea che, a sua volta, risponde democraticamente del suo operato al Parlamento Europeo (PE).

Come è stato riconosciuto dallo stesso Juncker (*"The plan presented is the first step in a new direction"*), detto Piano rappresenta un punto di svolta nella politica economica dell'UE, per i seguenti motivi:

a) riconosce, nei fatti, che la crescita economica, soprattutto nei paesi molto indebitati, non si può stimolare con sole politiche di austerità, pur necessarie e doverose, ma richiede il supporto di adeguati investimenti in infrastrutture europee ma anche nei settori produttivi; nell'attività di ricerca, sviluppo, innovazione tecnologica; nella formazione del capitale umano e nella produzione di beni e servizi pubblici che richiede

investimenti “pazienti”, il cui ritorno economico non è assicurato ed, in ogni caso, richiede tempi medio-lunghi (si pensi alla ricerca di base) e che, quindi, la sola iniziativa privata è poco interessata a finanziare;

- b) appare chiaramente che la dotazione dell'EFSI va considerata come iniziale, da implementare adeguatamente, con vari strumenti possibili (tra cui l'emissione sul mercato di *euro projects bond*), in funzione delle domande che tramite la BEI perverranno da parte degli Stati e delle imprese private;
- c) si propone di finanziare non solo investimenti infrastrutturali ma anche quegli investimenti strategici che ho appena indicato;
- d) Il Piano Juncker, infine, opererà sotto la direzione della Commissione e quindi, indirettamente, sarà sottoposto all'indispensabile controllo democratico del PE.

Mi pare che si possa sostenere che il Piano Juncker applichi la ricetta indicata, come via di uscita dalla crisi economica e finanziaria dell'UE da quel grande economista, federalista, che è stato Tommaso Padoa-Schioppa: “agli Stati spetta il rigore e il risanamento della propria finanza pubblica, all'UE lo stimolo allo sviluppo”.

In altre parole: dobbiamo combinare il riequilibrio delle finanze degli Stati membri con una reale offensiva di investimenti al livello europeo.

Va, inoltre, ricordato che Juncker, nel novembre 2014, ha ottenuto dal Parlamento europeo e dal Consiglio europeo, l'impegno a realizzare l'Unione dell'energia che comporterà, ingenti investimenti, a livello europeo e che quindi si pone in diretta correlazione con il Piano Juncker d'investimenti, di cui si è detto.

L'Unione dell'Energia dovrà porsi una serie di obiettivi a medio e breve termine estremamente impegnativi.

Detti obiettivi sono:

1. Innanzitutto garantire all'Europa l'approvvigionamento energetico di cui necessita. L'UE è attualmente la seconda economia mondiale, consuma un quinto dell'energia prodotta nel mondo, è il più grande importatore di combustibili fossili (la sua bolletta energetica ammonta complessivamente a 350 miliardi di dollari all'anno) e presenta situazioni fortemente differenziate fra Stato e Stato, per percentuale di dipendenza e per mix delle fonti prevalenti utilizzate.

Il tasso di dipendenza dall'estero è del 50% di cui metà dalla Russia. E' necessaria una strategia europea ed anche una capacità di negoziazione comune, che coinvolge la capacità di realizzare una politica estera comune (parlando come una sola voce) in particolare nei confronti della Russia, dell'Ucraina, del Medio Oriente e dei Paesi dell'Africa mediterranea.

2. Inoltre costituire riserve strategiche comuni, per far fronte alle possibili crisi dipendenti da interruzioni negli approvvigionamenti per motivi geopolitici, in modo unitario.
3. Creare, poi, un vero e proprio mercato europeo dell'energia, che tuttora non esiste, uniformando la politica fiscale ed abolendo le normative che ostacolano l'ingresso di operatori stranieri nei mercati nazionali.
4. Dotare l'Europa di nuove reti energetiche dai Paesi produttori (quali i gasdotti *South Stream* o *Trans-Caspian Stream*) ed anche transfrontaliere, per fluidificare il mercato (si stima che nei prossimi anni siano necessari, solo per realizzare dette reti energetiche, ben 1000 miliardi di euro di investimenti).
5. Infine, contribuire a riconvertire profondamente il settore della produzione dell'energia per rispettare i limiti di inquinamento adottati dall'UE per far fronte ai cambiamenti climatici. Ciò comporterà ricadute importanti su molti settori dell'economia e sull'occupazione, in quanto sarà necessario rilancia-

re il risparmio energetico, incentivare l'energia prodotta da fonti rinnovabili, riorganizzare molti settori della produzione e dei trasporti, delle costruzioni, della vita quotidiana, che richiedono energia, e riprogettare le città.

Si ricorderà, che nel 2014, il Consiglio dell'Unione Europea ha inasprito i *target* delle misure da adottare obbligatoriamente per ridurre il riscaldamento climatico, dipendente dalle emissioni inquinanti nell'atmosfera, nel senso che, entro il 2030:

- le emissioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera dovranno essere ridotte del 40%, rispetto al 1990;
- l'energia prodotta da fonti rinnovabili dovrà essere elevata ad almeno il 27%;
- l'efficienza energetica aumentata al 30%.

Nel contempo, è stato confermato il traguardo fissato (fin dal 2007) per il 2050 che prevede una riduzione dell'80% dell'emissione di gas inquinanti, in particolare di anidride carbonica, nell'atmosfera (come evidenziato nella tab. 3) il che comporta, conseguentemente, di portare a 0 (zero) le emissioni per produrre elettricità e riscaldamento per uso domestico e di destinare soltanto il residuo 20%, complessivamente, ai settori dell'industria, dei trasporti e dell'agricoltura.

Tutto ciò significa:

- che un ruolo sempre più importante dovrà essere affidato al risparmio energetico e all'uso efficiente e razionale dell'energia;
- che la fonte principale di energia non potrà più essere quella dei carburanti fossili ma dovrà essere costituita dalle fonti rinnovabili (geotermica, idroelettrica, biomassa, eolico e solare, nel frattempo sempre più efficienti e competitive), integrate dalla residua quantità di energia prodotta tramite il nucleare, soprattutto in Francia.

Un compito di conversione dell'economia europea che risulta gigantesco e fa subito apparire come assolutamente inadeguata la dotazione, peraltro dichiarata dallo stesso Juncker come iniziale, messa a disposizione del Piano, 315 miliardi di euro in tre anni.

Molte iniziative sono ipotizzabili per rafforzare nel tempo la dotazione di capitale dell'EFSI utilizzando, ad esempio, una quota del *Quantitative Easing* della *Banca Centrale Europea* (BCE), ovvero i contributi nazionali dei progetti addizionali all'EFSI e il cofinanziamento nazionale dei progetti finanziati dalla BEI ed esclusi dal conteggio dei parametri di Maastricht, l'emissione di *euro projects bond* e così via.

Ritengo peraltro difficile che un piano di sviluppo destinato a incidere profondamente sull'economia dell'Eurozona possa realizzarsi senza l'introduzione di imposte europee, destinate a finanziare l'EFSI.

Lo strumento delle "cooperazioni rafforzate" può essere utilizzato, secondo la normativa UE, per prelevare imposte tra un gruppo di Stati e per destinarle, in tutto o in parte, a un fondo speciale europeo avente come obiettivo la destinazione a finalità specifiche, qual è EFSI (in quanto ciò non lede il principio dell'universalità del bilancio comunitario).

La prima imposta europea da utilizzare dovrebbe essere la tassa sulle transazioni finanziarie (TTF) già attivata con una cooperazione rafforzata tra 11 Paesi dell'Eurozona, che potrebbe essere estesa anche ad altri Paesi dell'Eurozona e destinata, con una apposita decisione degli Stati cooperanti, all'EFSI.

Un'altra imposta potrebbe essere la *carbon tax* europea, congeniale all'obiettivo di "de-carbonizzazione dell'economia".

Questa imposta dovrebbe colpire il consumo interno, indipendentemente dal luogo di produzione; essere applicata con aliquote differenti secondo il contenuto di carbonio dei vari carburanti,

carbone, petrolio, gas, e dovrebbe prevedere l'imposizione di un diritto compensativo alla frontiera sulle importazioni provenienti da Paesi terzi che non la applicano, per evitare rischi di perdita di competitività sul mercato globale.

Secondo affermati studiosi, quali Joseph Stiglitz, Paul Krugman, Jeffrey Sachs, Lawrence Summers, la riduzione del prezzo del petrolio consentirebbe agli Stati (in questo caso all'Eurozona) di appropriarsi di una piccola parte dei vantaggi che spettano ai consumatori quale conseguenza della riduzione del prezzo del petrolio.

Secondo gli studi del CSF una *carbon tax* pari a 20 euro per ogni tonnellata di anidride carbonica immessa nell'atmosfera, comporterebbe un introito di 50/80 miliardi di euro ogni anno a livello di Eurozona, da destinare all'EFSI. Mentre, con un prezzo per un litro di benzina di 1,5 dollari, l'aumento dovuto alla tassa sarebbe pari al 2,5% e porrebbe a carico del consumatore un onere addizionale pari soltanto a un decimo della riduzione del prezzo del petrolio.

Altri, quali la Confederazione dei Sindacati Tedeschi (DGB), hanno proposto un'imposta patrimoniale per finanziare lo sviluppo europeo.

Queste ipotesi, finalizzate a rafforzare la capacità del Piano Juncker di investimenti tramite il finanziamento dell'EFSI, prefigurano come punto di arrivo la formazione di un Bilancio aggiuntivo dell'Eurozona, il ruolo della Commissione Juncker come governo provvisorio dell'Eurozona con *fiscal e borrowing capacity* e la nomina di un ministro del Tesoro europeo in seno alla Commissione europea che organizzi l'attività che ne deriverebbe, sotto controllo del Parlamento europeo.

Questa mi sembra la direzione da seguire per far progredire il processo di unificazione federale dell'UE.

In conclusione, ricordo quanto ha detto, di fronte al Parlamento

europeo, lo stesso Juncker, qualche settimana fa *"The EU is not in a good situation. There is a lack of Europe in this Union, and a lack of union in this Union"*.

E' necessario tornare all'originaria ispirazione della dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 che segnò l'inizio del processo di integrazione europea.

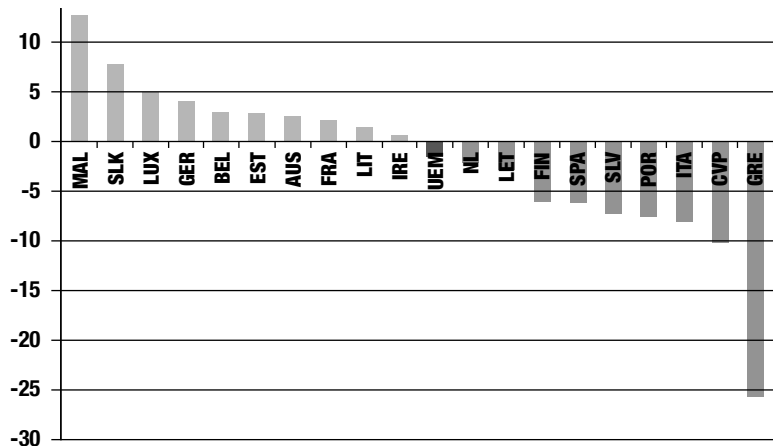
Francia e Germania ebbero il coraggio politico di porre in comune le proprie risorse economiche e di condividere la loro sovranità mediante un'istituzione comune.

Konrad Adenauer, presente alla riunione commentò "Quando la paura sarà passata, l'Europa, come un malato convalescente, riprenderà tutte le sue forze".

Ci vuole un equivalente coraggio, oggi, per concordare una reale *road map* che conduca l'Eurozona a stabilire un'unione di tipo federale, multi-livello, basata su di una Costituzione particolare, probabilmente senza alcun esistente o storico precedente, che lasci agli Stati un peso rilevante ma che, allo stesso tempo, riconosca il valore fondamentale della democrazia.

Tab. 1 • **Crescita del Pil nell'Eurozona - 2008/2014**

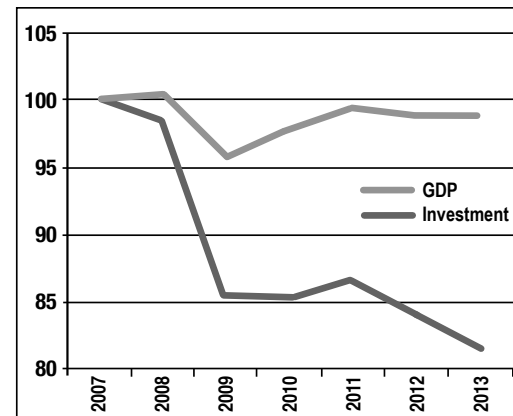
(Variazioni percentuali)



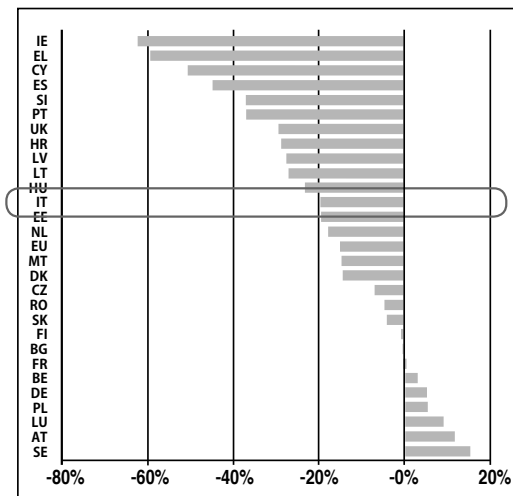
Fonte: EUROSTAT - Rispetto al 2008, anno in cui iniziò la crisi economica e finanziaria, la zona euro ha perso l'1,4%, con 10 paesi in crescita, tra cui Germania (+3,9%) e Francia (+2%), e 9 in recessione. L'Italia è terzultima, con una perdita cumulata del PIL reale del -8%.

Tab. 2 • **Crisi degli investimenti**

Crescita (PIL) e investimenti in Europa (2007=100)

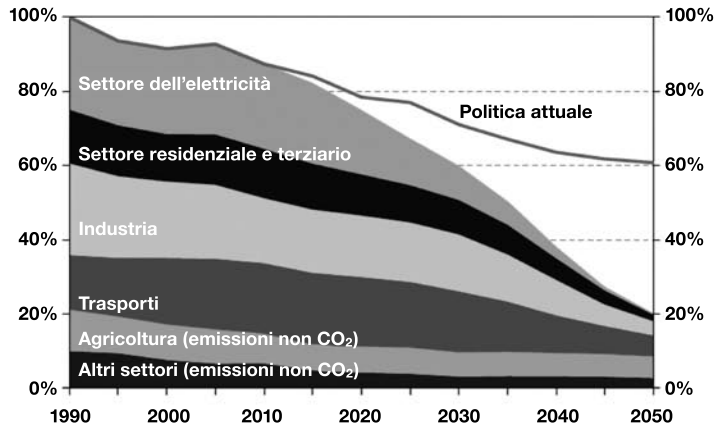


Trend degli investimenti dal 2007 al 2013 (%)



Fonte: EUROSTAT-BEI

Tab. 3 • **La strategia di decarbonizzazione per l'Europa entro il 2050**



Fonte: Comunicazione della Commissione "Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050" (COM(2011) 112 final)

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione, i cui soci fondatori sono la Compagnia di San Paolo e le Università degli Studi di Torino, di Pavia e di Milano.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione regionale e continentale (a partire dall'Unione europea), i problemi relativi all'ordine mondiale e al processo di democratizzazione del sistema internazionale.

Il CSF organizza annualmente una **Lecture**, intitolata ad Altiero Spinelli, sui temi dell'integrazione europea. Il CSF pubblica oltre ai **Research** e ai **Policy Paper**, la collana "**Federalism**", le riviste online **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**, il **Bollettino Bibliografico sul Federalismo** e l'**International Democracy Watch**.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio, 30
10024 Moncalieri (TORINO)
Telefono 011 670 5024
Fax 011 670 5081
info@csfederalismo.it
www.csfederalismo.it