

**Emma Bonino
Marco De Andreis**

Una Federazione leggera per gli Stati Uniti d'Europa?

Dicembre 2011

BOZZA - Da non pubblicare, né citare

Sommario

La grande contrazione economica che stiamo attraversando ha rivelato che l'unione politica non è soltanto un'opzione che si possa aggiungere a piacimento all'unione monetaria, ma una condizione vitale per l'esistenza di quest'ultima in tempi buoni e cattivi. Alcuni termini, che erano stati di fatto espunti dal lessico politico europeo, come "federazione", "federale" e "Stati Uniti d'Europa", sono riemersi, per essere impiegati ai massimi livelli intellettuali e decisionali.

Il presente lavoro cerca di applicare la lezione del federalismo fiscale a una eventuale ripartizione delle diverse funzioni di governo – e delle relative risorse – fra gli Stati europei e un centro federale dell'UE.

I risultati puntano a un governo federale europeo che si occupi di un numero relativamente ridotto di cose a un costo – il 5% del Pil – che è inferiore di un ordine di grandezza alle risorse attualmente assorbite dai governi dei paesi ricchi. Dato che alle funzioni di governo trasferite al livello federale corrisponderebbe anche un trasferimento di risorse dagli Stati membri, tutto ciò non comporterebbe alcun aumento netto della spesa pubblica totale dell'Unione europea.

Non c'è alcuna necessità che gli Stati Uniti d'Europa siano il superstato temuto dagli euroscettici.

Sarebbero al contrario una Federazione leggera.

Il cui bilancio avrebbe tuttavia risorse a sufficienza per stimolare, se necessario, l'economia europea senza creare i problemi di azione collettiva inerenti all'attuale dipendenza esclusiva dai programmi nazionali di spesa. La stabilizzazione macroeconomica verrebbe anche aiutata da una limitata funzione redistributiva e dalla tassazione.

Introduzione

Una versione precedente di questo lavoro, scritta nel marzo 2010, era intitolata *Federation Lite: A Martian's view of the European Union*. All'epoca, bisognava veramente essere dei marziani per scrivere un saggio sul bilancio di una ipotetica federazione europea.

I 21 mesi trascorsi da allora, tuttavia, hanno fatto un mondo di differenza. Quello che sembrava essere un esercizio per extraterrestri sta ormai occupando il centro del dibattito politico. Come la prima parte della presente ricerca intende dimostrare, ciò è dovuto soprattutto agli effetti specifici sull'Europa della seconda grande contrazione, vale a dire la crisi del debito sovrano e le conseguenti crepe nell'unione monetaria europea.

A dir la verità, l'ispirazione per il vecchio titolo era venuta da una osservazione fatta di passaggio da Iain Begg nel 2007: "Un marziano con un foglio bianco davanti a sé molto probabilmente non indicherebbe nella politica agricola comune e nella coesione le due componenti più vitali del bilancio dell'UE per il decennio che s'inizia nel 2010"¹. In effetti, la PAC e la coesione costituiscono insieme oltre i 3/4 del bilancio dell'UE.

Il nostro esercizio quindi consiste esattamente nel "partire con un foglio bianco", ignorando completamente i soliti appelli al realismo politico e scegliendo invece di seguire le indicazioni di una teoria, il federalismo fiscale, sull'ottimale ripartizione delle funzioni di governo, e delle relative risorse, fra i vari livelli di governo.

Le conclusioni che raggiungiamo seguendo questa metodologia sono riportate nella seconda parte del presente documento e puntano ad un governo federale europeo che si occupi di un numero relativamente ridotto di funzioni a un costo – il 5% del Pil – che è di un ordine di grandezza inferiore alle risorse attualmente assorbite dai governi dei paesi ricchi. Dato che alle funzioni di governo trasferite al livello federale corrisponderebbe anche un trasferimento di risorse dagli Stati membri, tutto ciò non comporterebbe alcun aumento netto della spesa pubblica totale dell'Unione europea.

¹ Iain Begg, *The 2008/9 EU Budget Review*, EU-Consent EU-Budget Working Paper No. 3, marzo 2007

Si tratta sì di una federazione, ma di una federazione leggera.

Ora, l'idea che gli Stati Uniti d'Europa possano non essere macchinosi e pesanti è contraria a uno slogan coniato dagli euroscettici alcuni decenni fa – che nel tempo è diventato un truisimo accettato da tutti e ovunque – e cioè che una federazione europea sarebbe necessariamente un "superstato". Questa reazione è diventata un riflesso condizionato pavloviano.

Federazione? Superstato!

È soprattutto la stampa inglese che propone queste indiscutibili verità di fede. Ma alcune testate britanniche, come il *Financial Times* e l'*Economist* indubbiamente determinano le opinioni sull'Unione Europea.

Gli esempi sono infiniti e, insistiamo, non si limitano alla stampa scandalistica o a quei giornali che, come il *Telegraph*, nutrono forti riserve sul processo di integrazione europea.

Prendiamo un esempio da un numero recente dell'*Economist*. In un lungo articolo sulla crisi dell'euro, permeato da una sincera preoccupazione per il futuro dell'unione monetaria, l'autore, alla ricerca disperata di una soluzione, improvvisamente emette un grido d'aiuto: "ci dovrà pur essere un modo per permettere ai buoni governi di tenere in riga i cattivi governi senza dover costruire *un nuovo enorme superstato federale*"².

Si noti che secondo questo giornalista, lo Stato federale non è soltanto "super" ma è anche "enorme". Ma chi ha mai detto che serve uno Stato di questo tipo? Chi lo ha mai proposto? Nessuno, a quanto ne sappiamo noi. Se qualcuno lo ha proposto, si tratta di un qualcuno dotato della rara abilità di non lasciare alcuna traccia, alcun'eco, nel dibattito in corso sulle questioni europee.

Si aggiunga anzi che, se si ha abbastanza pazienza per riflettere a fondo sulla cosa, come abbiamo fatto noi, si raggiungeranno conclusioni opposte: i federalisti favorevoli agli Stati Uniti d'Europa hanno sempre proposto un "nuovo piccolo ministato federale".

Per l'appunto, una federazione leggera.

² *How to Save the Euro*, The Economist, 17 settembre 2011. Il corsivo è nostro

1. L'Europa e la grande contrazione

La peggior crisi finanziaria ed economica da quella degli anni '30 del secolo scorso si è abbattuta con tutta la sua forza sul settore privato negli Stati Uniti nell'autunno del 2008 e si è immediatamente propagata nel resto del mondo. Ovunque sono intervenuti i governi, sia per evitare il fallimento di istituzioni finanziarie e no, sia per sostenere le economie nazionali, cosa che – almeno in Europa – ha scatenato la crisi finanziaria o, come è stata definita, la crisi del debito sovrano.

Un evento di tale grandezza – la "seconda grande contrazione", per usare l'espressione coniata da Carmen Reinhart e Kenneth Rogoff³ – non poteva non riverberarsi pesantemente sul processo di integrazione europea, per il semplice motivo che questo processo è stato, sin dall'inizio, imperniato sull'economia.

Prendiamo il mercato interno, a tutt'oggi il collante delle diverse visioni di Europa. Per gli europeisti, esso rappresenta solo un passo verso un'unione "sempre più stretta". Per gli euroscettici, esso rappresenta il massimo cui deve tendere l'Europa. Tolto il mercato unico, dell'Unione Europea non resta più nulla.

Anche il più importante trasferimento di sovranità dagli Stati membri alla Comunità europea nella storia, vale a dire l'unione monetaria, è avvenuto nella sfera economica.

L'Europa ha una struttura originale: gli Stati aderenti collaborano per darsi tutti insieme delle regole che permettano ai beni, ai servizi, alle persone e ai capitali di muoversi e competere liberamente nel mercato interno; fanno applicare queste regole da arbitri imparziali di ultima istanza, come la Commissione e la Corte di giustizia; hanno la stessa valuta, l'Euro, sostenuta da un istituzione forte, indipendente e centralizzata, la Banca centrale europea.

Adottare l'Euro non è obbligatorio. *De jure*, per due paesi, la Danimarca e il Regno Unito, che hanno espressamente stipulato la loro non partecipazione. *De facto* per gli altri che – come la

³ Cfr il loro *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly* (Princeton University Press, Princeton, 2009). Reinhart è *senior fellow* al Peterson Institute for International Economics di Washington D.C. Rogoff è docente di economia all'Università di Harvard ed ex direttore di ricerca al Fondo monetario internazionale.

Svezia sin dal 1998 – vogliono restarne fuori, scegliendo di non rispettare l'uno o l'altro criterio di convergenza.

La politica fiscale – tasse e spesa pubblica – resta una prerogativa nazionale, con l'unica regola di un limite comune all'indebitamento delle pubbliche amministrazioni nazionali – mentre resta espressamente vietato il ricorso al debito a livello comunitario.

Il bilancio dell'UE, che vale l'1% del Pnl dell'Europa, consiste in trasferimenti dagli Stati membri sul versante delle entrate e in sussidi a vari tipi di beneficiari, più i costi amministrativi, sul versante delle spese.

A parte l'economia – e comunque nei limiti suindicati – gli Europei condividono ben poco. In settori come la difesa, la diplomazia e la giustizia, il potere dell'Unione è debole, con la tendenza a rafforzarsi man mano che ci si avvicina al nocciolo economico: vale a dire alla dimensione commerciale nelle relazioni estere o alla componente immigrazione-lavoro nella giustizia e negli affari interni.

Fino alla metà del 2008, questa architettura era soddisfacente per gli euroscettici ma insoddisfacente per gli europeisti: tuttavia, entrambi i campi la consideravano abbastanza robusta, vuoi come punto di arrivo, vuoi come punto di partenza di un'ulteriore integrazione.

Poi, nell'ultimo trimestre del 2008, è esplosa la crisi finanziaria, che ha aperto la strada alla grande contrazione e ha prodotto crepe profonde in questa architettura europea incentrata sull'economia. Abbiamo improvvisamente scoperto che la nostra costruzione regge bene col bel tempo, ma non durante la tempesta.

Forse abbiamo anche scoperto che l'unione politica non è un'opzione da aggiungere a piacere all'unione monetaria, ma un requisito essenziale per la sopravvivenza di quest'ultima nella buona e nella cattiva sorte. Termini che erano stati espunti dal galateo del lessico politico europeo e ormai quasi dimenticati, come il sostantivo "federazione", l'aggettivo "federale" e l'espressione "Stati Uniti d'Europa" sono tornati alla ribalta ai più alti livelli decisionali ed intellettuali.

L'impatto della grande contrazione sull'Europa e sul suo processo di integrazione lo si può dividere in quattro fasi.

La *prima fase* è stata quella della minaccia al mercato interno. All'inizio della crisi, i governi europei che hanno reso disponibili fondi per ricapitalizzare le banche lo hanno fatto dando per inteso – in modo più o meno esplicito – che i beneficiari avrebbero dovuto accordare la preferenza ai clienti nazionali. Allo stesso modo, alcuni governi hanno concesso prestiti alle case automobilistiche nazionali a condizione che esse salvassero i posti di lavoro in patria anziché nelle associate all'estero. Prendete la preferenza nazionale, aggiungetevi l'aiuto di Stato ed avrete ucciso il mercato interno.

I dazi sono uno strumento fin troppo screditato, per rischiare una ripetizione della Legge Smoot-Hawley del 1930, con tutte le sue conseguenze. Ma sia il commercio internazionale sia il mercato interno dell'Unione Europea hanno molto da temere dagli aiuti di Stato, la forma preferita del protezionismo nel XXI secolo.

Nel febbraio 2009, Giuliano Amato ed Emma Bonino suggerirono la creazione a Bruxelles di due task force, una sulle banche e una sul settore automobilistico, presiedute dalla Commissione europea e composte da rappresentanti speciali degli Stati membri⁴. L'idea era quella di cavalcare l'onda degli aiuti di Stato *ex ante*, anziché di fermarla *ex post*, quando l'inerzia politica di alcune misure sarebbe stata così forte da renderle inarrestabili.

Pur non avendo dato seguito all'idea Amato-Bonino, si può dire oggi che la Commissione ha comunque fatto un buon lavoro: ha mantenuto intatto il mercato unico, tenendo a freno queste tendenze protezionistiche iniziali, forse aiutata dalla timida ripresa iniziata nella seconda metà del 2009.

La generale inadeguatezza della regolamentazione delle istituzioni e dei prodotti finanziari in tutto il mondo è uno dei fattori alla base della crisi. In Europa – dove è emersa un'esposizione bancaria ai mutui sub-prime, ai derivati complessi e ai titoli tossici pari a quella delle banche americane – questa inadeguatezza è stata resa più acuta da una peculiare asimmetria normativa: le banche possono operare in tutta l'Unione, nel mercato unico, ma le attività di regolamentazione e vigilanza si fermano al livello nazionale.

⁴ Cfr G. Amato ed E. Bonino, *How to avoid the ruin of the European market*, Financial Times, 11 febbraio 2009

Quando, a fine 2008, la crisi ha evidenziato il problema della regolamentazione delle attività finanziarie, la Commissione Europea ha incaricato un gruppo di saggi, presieduto da Jacques de Larosière, di presentare delle idee di riforma, che sono state messe in pratica con la creazione di nuove istituzioni finanziarie paneuropee, come l'Autorità bancaria europea, l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati, l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali e il Comitato europeo per il rischio sistemico sulle politiche macroprudenziali. Sono tutte entrate in funzione il 1° gennaio 2011.

Questi nuovi organi, tuttavia, si limitano ancora al mero coordinamento delle attività delle autorità nazionali: le istituzioni finanziarie europee mantengono la propria natura peculiare, per cui nessuna *authority* europea ha il potere di obbligare un governo nazionale a utilizzare i soldi dei contribuenti per salvare una banca.

In altri termini, a tre anni pieni dall'inizio della Grande Contrazione, siamo ancora ben lungi da quello che Nicolas Véron ha chiamato federalismo bancario, ovvero "un'architettura federale a livello di UE o di zona euro per le politiche bancarie [che implichi] una formulazione ed un'applicazione coerenti delle politiche di regolamentazione, vigilanza, risoluzione, garanzie sui depositi e concorrenza⁵". Per non parlare di quanto siamo lontani dall'avere un Tesoro europeo.

La brusca perdita di valore di una parte consistente del debito sovrano nell'area euro nel 2010-2011 ha messo in discussione la solvibilità delle tante banche europee che detengono tale debito e ha fatto diventare la mancanza di federalismo bancario, o di un Tesoro europeo, un problema di dimensioni realmente drammatiche.

Si aggiunga a questo che l'area euro non ha un prestatore di ultima istanza e il Trattato sull'Unione Europea proibisce il salvataggio degli Stati membri. L'obiettivo del patto di stabilità (e crescita) era proprio quello di evitare di avvicinarsi al *default* di uno Stato membro.

Pur tuttavia, il differenziale fra il rendimento di vari titoli di Stato della zona euro e il tradizionale parametro di riferimento dei titoli tedeschi, trascurabile sin dal lancio dell'unione monetaria, si è improvvisamente impennato a fine 2008 e inizio 2009, aprendo una *seconda fase*, in cui sono venuti alla luce i primi segnali di una minaccia all'unione monetaria.

⁵ *Testimony on the European Debt and Financial Crisis*, Bruegel Policy Contribution, settembre 2011.

Le prime voci e i primi accenni alla disgregazione dell'Euro si calmarono quando l'allora Ministro delle finanze tedesco Peer Steinbrück dichiarò che "i trattati sull'area euro non prevedono alcun aiuto per gli Stati insolventi, ma in realtà sarebbero gli altri Stati a salvare quelli in crisi"⁶. Qualche settimana più tardi, l'allora Commissario europeo agli affari monetari Joaquín Almunia, aggiunse le seguenti parole alla dichiarazione di Steinbrück: "Se emerge una crisi in un paese dell'area euro, esiste una soluzione prima di andare a bussare all'FMI. Non è intelligente dire in pubblico di cosa si tratta, ma una soluzione c'è"⁷.

Davvero c'è? – uno se lo chiede perché un anno dopo abbiamo assistito alla replica dello stesso euro-dramma, quando la crisi europea è entrata nella sua *terza fase*, che ha portato una minaccia aperta all'unione monetaria attraverso il contagio che, partendo dalla Grecia, ha raggiunto gli altri paesi membri dell'area euro.

La Grecia, il cui deficit nel 2009 rappresentava il 12,7% del Pil – e non il 5% che la maldestra contabilità ateniese aveva ufficialmente previsto alla vigilia delle elezioni politiche dell'ottobre di quell'anno – vide salire a 400 punti base il differenziale fra i suoi titoli e i Bund tedeschi a fine gennaio 2010. Dal quel punto in poi la crisi si è diffusa e il differenziale è aumentato, prima in Grecia, poi in Irlanda e Portogallo.

La Grecia ha richiesto l'aiuto dell'UE e dell'FMI nell'aprile 2010, l'Irlanda il novembre successivo e il Portogallo nel maggio 2011, ottenendo rispettivamente 110, 85 e 78 miliardi di euro. L'approvazione di questi pacchetti è stata contrassegnata da un susseguirsi di vertici dell'area euro, a partire dal 2 maggio 2010, quando vennero annunciate nuove misure e vennero creati nuovi meccanismi per affrontare il vorticoso dispiegarsi della crisi.

In particolare, il 9 maggio 2010 al Consiglio Ecofin, gli Stati membri dell'area euro lanciarono il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), uno strumento in grado di erogare prestiti ai governi dell'area euro in difficoltà finanziarie. Il FESF si basa sugli impegni di garanzia degli Stati membri della zona euro, per un totale di €780 miliardi, ed ha una capacità di prestito pari a €440 miliardi. Al momento della creazione di questo strumento, tale somma sembrava impressionante e sicuramente adeguata al compito di assicurare i mercati sulla Grecia e sul rischio di contagio.

⁶ Citato in A. Evans-Pritchard, *Will Germany deliver on the Faustian bargain that created monetary union?*, The Daily Telegraph, 23 febbraio 2009

⁷ Citato in T. Barber, *Emergency eurozone aid signalled*, Financial Times, 4 marzo 2009

Ma così non è stato. Dopo l'Irlanda e il Portogallo, l'epidemia dello *spread* ha raggiunto la Spagna e, nel luglio 2011, l'Italia⁸. La Spagna e l'Italia sono troppo grandi per le dimensioni del FESF e sono generalmente considerate troppo grandi per essere salvate. Siamo quindi entrati in una *quarta fase*, in cui ad esser minacciata non è soltanto l'Unione monetaria europea, ma molto di più: dalla stabilità finanziaria mondiale all'Unione Europea stessa, vale a dire l'intero processo di integrazione europeo che ha garantito la pace dopo la Seconda Guerra Mondiale.

La stabilità finanziaria è minacciata a livello planetario, in quanto le obbligazioni del debito sovrano dell'area euro sono state acquistate da istituti di credito di tutto il mondo. Quando aumenta il loro rendimento, il corrispondente decremento del valore dei titoli finisce con l'avere un effetto negativo sul capitale delle banche che li detengono e sul volume dei crediti che esse possono accordare a imprese e famiglie. Coll'avvento della crisi in Spagna e Italia, l'ordine di grandezza è passato da centinaia di miliardi a migliaia di miliardi di euro. Un giornalista economico ha così spiegato ai lettori americani la dinamica del contagio finanziario dall'eurozona agli Stati Uniti:

"Gli europei devono enormi quantità di denaro agli altri paesi membri e ad altri stati. Le banche americane, ad esempio, detengono una quota consistente del debito francese e, a loro volta, le banche francesi detengono grandi quantità di debito italiano; se l'Italia fallisce, le banche francesi sono nei guai e, se queste ultime falliscono, anche la tenuta di quelle americane è compromessa. E se diventano insolventi (o quanto meno illiquide) diventa più difficile per aziende e consumatori americani ottenere prestiti".⁹

Nel 2008 furono le Collateralized Debt Obligations (CDO) e altri complessi strumenti finanziari derivati del settore privato a portare il sistema bancario mondiale sull'orlo del collasso. Oggi è la volta dei titoli pubblici della zona euro, ma il rischio (enorme) è altrettanto preoccupante.

In questa quarta fase è l'UE stessa ad essere a repentaglio, perché l'unione monetaria potrebbe forse sopravvivere all'uscita di economie relativamente piccole, quali Grecia, Irlanda e Portogallo, ma non a quella di Spagna e Italia. Dopo il ritorno alla moneta nazionale, le successive svalutazioni

⁸ Il differenziale di rendimento fra i BTP a dieci anni e il titolo tedesco di pari durata ha superato la soglia dei 200 punti base all'inizio di luglio 2011, cosa che è stata ritenuta un chiaro segnale di difficoltà e contagio. Ha continuato a salire oltre quel livello e, al momento della redazione del presente documento a metà novembre 2011, esso si aggira intorno ai 500 punti base. Grecia, Irlanda e Portogallo hanno chiesto aiuto quando il loro differenziale ha superato i 400 punti.

⁹ Catherine Rampell, "The Eurozone Crisis and the U.S.: A Primer" the Economix Blog, The New York Times, 14 novembre 2011

sarebbero così massicce da porre un grave problema di competitività al resto dell'unione, minando il mercato interno. E come già osservato, il mercato interno è il collante dell'Unione europea.

Durante questa quarta fase, che è anche la più preoccupante, si sono tenuti due vertici dei capi di Stato e di governo della zona euro – il primo il 21 luglio e il secondo il 26 ottobre 2011 – per cercare di concordare un pacchetto di misure volte a tranquillizzare i mercati. Nessuno dei due ha dato l'esito sperato e, sebbene in tale sede sia stato approvato un ulteriore pacchetto di aiuti alla Grecia, gli investitori privati sono stati invitati ad accettare una svalutazione "volontaria" dei titoli greci in loro possesso e le banche a provvedere a una ricapitalizzazione (con o senza denari pubblici), mentre il FESF è stato incaricato di ricorrere a vari meccanismi di ingegneria finanziaria, che ricordano pericolosamente quei derivati del settore privato che nel 2008 hanno scosso il mondo intero.

A tre anni dall'inizio dei guai per l'euro, sembra essersi consolidata una tendenza di vertici europei che si susseguono senza rispondere alle crescenti aspettative di soluzione della crisi e di rassicurazione dei mercati. Quando questo gioco cominciò, più o meno intorno a maggio 2010, inizialmente il trucchetto funzionava e per qualche settimana i timori si placavano. Ma le ultime misure annunciate in ottobre 2011 non hanno praticamente sortito alcun effetto, neanche transitorio, e hanno probabilmente peggiorato la situazione.

In ogni riunione del Consiglio europeo, o nei vertici dei capi di Stato e di governo della zona euro, o in quelli franco-tedeschi che ormai li precedono sistematicamente, vi è un elemento intrinsecamente teatrale che è destinato ad aumentare le aspettative, rendendo il ritorno alla dura realtà della crisi ancora più penoso. La difficoltà di riuscire a mettere d'accordo 27 o 17 capi di Stato e di governo è sotto gli occhi di tutti. Così come è chiaro quanto sia lungo e faticoso il processo per tradurre gli annunci in fatti concreti, se non altro perché basato sul principio del consenso, che di fatto dà a ciascun partecipante potere di veto.

Il 18 novembre 2011 il presidente della BCE Mario Draghi ha affermato: "È passato più di un anno e mezzo dal vertice che ha lanciato il FESF, quale parte di un pacchetto di sostegno finanziario di 750 miliardi di euro, ovvero un trilione di dollari; sono trascorsi quattro mesi dal vertice in cui è stato deciso di rendere disponibile l'intero volume delle garanzie del FESF e quattro settimane dal vertice in cui è stato deciso di usare la leva finanziaria per quadruplicare o quintuplicare le risorse

e nel quale si è dichiarato pienamente operativo il FESF, con l'utilizzo di tutte le sue risorse in maniera efficace per assicurare la stabilità finanziaria nell'area euro. Dov'è la messa in pratica di queste decisioni ormai prese da tempo?"¹⁰

A metà novembre, nel momento in cui scriviamo il presente documento, l'epidemia del differenziale di rendimento continua a diffondersi, cominciando a colpire anche i titoli francesi, che per un breve periodo hanno reso 200 punti base più del Bund tedesco prima di ridiscendere al di sotto di questa soglia. La perdita della tripla A nel rating sarebbe un ulteriore colpo politico ed economico per la Francia, per l'euro e per l'Europa nel suo complesso, considerato il ruolo guida assunto dal binomio franco-tedesco durante la crisi, non solo politicamente ma anche in quanto garanti ultimi, ad esempio, del rating dello stesso FESF.

A prescindere da quello che in effetti succederà, il re è nudo: il futuro dell'Europa e della stabilità finanziaria mondiale dipende dalla Germania, che resta l'economia più forte della zona euro, nonché architetto dell'unione monetaria. Finora la cura economica ai malanni dell'euro caldeggiata da Berlino – ossia prestiti limitati, onerosi e centellinati a Grecia, Irlanda e Portogallo, alcune perdite "volontarie" per i possessori di obbligazioni greche, restrizioni di bilancio per tutti – non ha funzionato, non è riuscita cioè a convincere i mercati.

Man mano che la crisi si acuisce, rimangono tre alternative: aumentare la dotazione del FESF, ipotesi che la Germania rifiuta perché farebbe dell'eurozona una "unione dei trasferimenti"; garantire collettivamente i debiti pubblici dell'area euro emettendo eurobond¹¹, possibilità che la

¹⁰ *Continuity, consistency and credibility*, Prolusione di Mario Draghi, Presidente della Banca centrale europea, al XXI Convegno bancario europeo di Francoforte "The Big Shift", Francoforte sul Meno, 18 novembre 2011. Le considerazioni di Draghi erano principalmente intese a rigettare le sollecitazioni indirizzate alla BCE a fare di più per risolvere la crisi del debito sovrano, richiamando invece l'attenzione sulle responsabilità dei governi. Tuttavia, la sua descrizione dal punto di vista fattuale è corretta.

¹¹ Il più assiduo sostenitore degli eurobond per tutto il tempo dell'intricato evolversi della crisi è stato il finanziere americano George Soros. A tale proposito si vedano i suoi articoli: "The eurozone needs a government bond market", *Financial Times*, 18 febbraio 2009; "The euro will face bigger tests than Greece", *Financial Times*, 22 febbraio 2010, "Three steps to resolving the eurozone crisis", *Financial Times*, 15 agosto 2011. I cinque consulenti economici indipendenti del governo tedesco hanno proposto la creazione di un "Fondo di salvataggio europeo", una variante dell'ipotesi eurobond che prevede per i paesi partecipanti all'eurozona "una riduzione automatica del debito nel tempo, mediante la calendarizzazione fissa dei rimborsi obbligazionari e l'applicazione di condizioni restrittive". Ma anche questa alternativa non ha convinto il governo tedesco. Si veda in proposito: Quentin Peel, "German economists urge vast euro debt fund", *Financial Times*, 9 novembre 2011. Un paio di settimane più tardi, il 23 novembre 2011, la Commissione europea ha lanciato un processo di consultazione pubblica (che si chiuderà l'8 gennaio 2012) sulla "fattibilità dell'introduzione di *stability bond*" (obbligazioni di stabilità) mediante il Libro verde dallo stesso titolo, documento COM (2011) 818 definitivo.

Germania scarta per gli stessi motivi (in questo caso i trasferimenti sarebbero impliciti, nel senso che il tasso di interesse pagato su tali obbligazioni sarebbe inferiore a quello sui titoli sovrani per quasi tutti i facenti parte dell'eurozona e superiore per la Germania)¹²; fare della BCE il prestatore di ultima istanza, pronto a comprare senza limiti il debito sovrano dell'area euro o a rifinanziare il FESF, alternativa che la Germania rigetta perché teme generi inflazione (futura).

Questo per quanto concerne l'economia. Passiamo ora alla politica dell'Europa nel periodo della grande contrazione.

Non esiste alcun precedente storico in grado di dimostrare che un'unione monetaria sia in grado di reggere a lungo senza un'unione politica. Durante le varie fasi della creazione della moneta unica questo fatto era ben noto tanto agli storici quanto agli economisti e ai politici. Alcuni tra questi ultimi - Helmut Kohl ad esempio - consideravano l'unione monetaria sostanzialmente come una tappa verso l'unione politica.

Se la seconda grande contrazione ha avuto un merito è stato quello di dimostrare inequivocabilmente che un'unione monetaria formata da 17 Stati sovrani, destinati per giunta ad aumentare, funziona solo in assenza di difficoltà economiche. Quando queste sopraggiungono sono raramente simmetriche: non importa a quali entità territoriali si faccia riferimento, si troveranno sempre alcune delle loro articolazioni - stati, regioni, province o altre ancora - più colpite, o molto più colpite, di altre.

A quel punto, o si lasciano al loro destino coloro che rimangono indietro, e questo significa la fine dell'unione, o si viene in loro soccorso. L'aiuto normalmente arriva solo se esiste un comune senso di appartenenza alla stessa entità, solo se si è fatto *e pluribus unum*.

Considerata *nel suo complesso* l'eurozona non solo è più ricca, ma anche economicamente più sana della maggior parte dei paesi e delle regioni del mondo. Limitando il confronto con gli Stati Uniti, l'area dell'euro *nel suo complesso* registra un debito pubblico inferiore, un deficit di bilancio

¹² Secondo i calcoli dello stesso Ministero delle finanze tedesco, il servizio del debito comporterebbe per Berlino un onere aggiuntivo su base annua di circa 2,5 miliardi di euro per il primo anno, destinato ad aumentare progressivamente negli anni successivi sino a raggiungere un massimo di 25 miliardi dopo dieci anni. Tali importi rappresentano rispettivamente lo 0,1 e l'1,0 per cento del Pil tedesco del 2010. Cfr. "Euro Bonds Would Cost Germany Billions", *Spiegel Online*, 22 agosto 2011. Va inoltre rilevato che maggiori sono i costi dell'indebitamento dei partner dell'eurozona, minori diventano i rendimenti dei Bund tedeschi; pertanto, ciò che sta avvenendo attualmente costituisce una specie di trasferimento inverso.

che è la metà, un minore livello di indebitamento rispetto all'economia dei soggetti privati (famiglie e imprese di natura non finanziaria), un saldo di parte corrente e una distribuzione del reddito assai migliori degli USA. In relazione ad alcuni dati fondamentali, quali il tasso di inflazione, la crescita e la produttività, l'economia della zona euro non soffre di maggiori squilibri interni e non è più eterogenea dell'economia degli Stati Uniti.¹³

Il pericolo principale che l'euro corre risiede proprio nel fatto che politicamente l'Europa (o l'area dell'euro) *non* è un'entità unica e potrà essere considerata tale non prima che, e solo se, si raggiungerà un livello (anche minimo) di unità politica che renda possibile, e addirittura automatica, la solidarietà tra le sue componenti. Come ci si può arrivare? Attraverso un Tesoro federale dotato di potere di tassazione e di spesa, capace di utilizzare tale potere *anche* ai fini redistributivi e di appianamento del ciclo economico. Un Tesoro capace di agire come controparte indispensabile della Banca centrale.

In altri termini, il pericolo principale per l'euro è che ha bisogno di un sovrano - uno solo e non diciassette sovrani diversi. È questo che la grande contrazione ci ha finora insegnato con grande chiarezza, riportando alla ribalta la questione dell'unione politica dell'Europa.

L'unione politica europea, la soluzione federalista, è sul tappeto dalla fine della seconda guerra mondiale. Nonostante il Trattato stesso dell'UE indichi che l'unione è destinata ad essere sempre più "stretta", nonostante l'accumulo di nuove competenze e il crescente potere del Parlamento direttamente eletto, nonostante le nuove cariche di alto profilo, come quelle del Presidente e del Ministro degli Esteri dell'Unione, pur con il considerevole trasferimento di sovranità previsto dall'unione monetaria, la soluzione federalista ha progressivamente perso terreno nell'ambito del dibattito politico in Europa, almeno a partire dalla fine degli anni '80.

Va osservato che quando si parla di "dibattito politico in Europa" si intende il dibattito della élite politica europea. Gli euroscettici fanno giustamente notare che l'"unione sempre più stretta" è un progetto elitario. Nessuno sa quello che l'opinione pubblica veramente pensa della maggior parte delle arcane e noiose questioni dell'UE.

¹³ Si veda *Two continents compared*, discorso di apertura tenuto dal Presidente della BCE, Jean Claude Trichet, alla conferenza "ECB and its Watchers XIII" a Francoforte sul Meno il 10 giugno 2011.

E anche quando si ritiene di saperlo, la cosa ha uno scarso impatto sulla politica: "I sondaggi indicano che i tedeschi sono stanchi dell'euro. Ma né l'opposizione cristiano-democratica agli eurobond, né la tentazione dei liberal-democratici di abbracciare un euroscetticismo più esplicito si stanno traducendo in un guadagno di voti. Social-democratici e Verdi, invece, stanno guadagnando consensi anche se sono favorevoli agli eurobond, che potrebbero portare alla fusione dell'ultrasicuro debito tedesco con il debito greco ormai declassato a spazzatura."¹⁴

Il voto popolare per il Parlamento europeo e perfino i referendum indetti per ratificare nuove versioni del Trattato sono vinti o persi principalmente, se non esclusivamente, sulla base delle questioni politiche nazionali. D'altro canto, quando si presenta all'opinione pubblica l'alternativa tra "più o meno unità" in termini sufficientemente generici, come avviene spesso con i sondaggi di Eurobarometro, l'opzione "più unità" tende a prevalere.

Pertanto, anche se si sente spesso dire che gli europei amano i propri Stati nazione e rifiuterebbero un'ulteriore integrazione, in realtà nessuno sa cosa accadrebbe se essi dovessero essere chiamati a decidere sulla questione. Molto dipenderebbe naturalmente dalle campagne condotte precedentemente al voto e quindi dal potere persuasivo della stessa élite politica che di fatto qualche opinione sul futuro dell'Europa ce l'ha.

Come già detto, tuttavia, nell'ambito di tale élite la soluzione federalista ha riguadagnato molto del terreno perso negli ultimi trent'anni. Ciò è dovuto principalmente alla seconda grande contrazione e alla crisi del debito sovrano. C'è stato un "crescendo" man mano che la crisi si dipanava.

All'inizio del 2009, ad esempio, due tra gli economisti più attenti alle questioni europee, Jean Pisani-Ferry e André Sapir, entrambi al think tank Bruegel di Bruxelles, hanno affermato in termini molto chiari che "al centro del problema vi è l'assenza di un organismo politico dell'area euro capace di prendere decisioni adeguate in materia finanziaria e fiscale nei momenti di difficoltà".

È evidente, a posteriori, quanto essi abbiano accuratamente evitato la parola "Tesoro", cioè la traduzione in parole semplici del concetto di "organismo politico dell'area euro capace di prendere decisioni adeguate in materia finanziaria e fiscale nei momenti di difficoltà". Ma contro l'uso di

¹⁴ "Germany's euro question", *The Economist*, 10 settembre 2011.

tale parola si ergeva la prima frase del loro saggio: "L'Euro è stato, è, e rimarrà una moneta senza uno Stato".¹⁵

Questo tabù si è progressivamente sgretolato e in tempi più recenti George Soros ha scritto che "non c'è alternativa all'introduzione dell'ingrediente mancante: un Tesoro europeo che abbia il potere di imporre tasse e quindi di contrarre prestiti".¹⁶ Il Fondo monetario internazionale ha lamentato, dopo la sua revisione periodica della zona euro, la mancanza di "unione politica e di condivisione ex ante dei rischi fiscali".¹⁷

Jacques Attali, presidente e fondatore della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, ha invitato a "istituire un ministro europeo delle finanze".¹⁸ E Jean Claude Trichet, allora presidente della BCE, ha affermato: "Credo che le nazioni europee creeranno una confederazione e a quel punto potremo avere un ministro delle finanze confederale".¹⁹

In un precedente discorso Trichet aveva chiarito: "Non necessariamente un ministro delle finanze che amministra un grande bilancio europeo. Ma un ministero delle finanze che avrebbe la responsabilità diretta in almeno tre materie: in primis, in materia di sorveglianza sulle politiche fiscali e della concorrenza [...]; in secondo luogo, in tutte le competenze tipiche dei poteri esecutivi nel settore finanziario integrato dell'Unione, in maniera da accompagnare la piena integrazione dei servizi finanziari; e, terzo, nella rappresentanza della confederazione dell'Unione in seno alle istituzioni finanziarie internazionali."²⁰

È forse indicativo di questo nuovo clima parafederale il modo in cui, all'inizio di settembre 2011, il *New York Times* sintetizzava per i propri lettori gli avvenimenti di quei giorni sul piano della politica fiscale europea: "Mentre tentano di contenere una crisi finanziaria che si sta aggravando, i leader europei parlano altresì dell'ipotesi di cambiare radicalmente le modalità di funzionamento dell'Unione economica dei 17. L'idea è quella di istituire un'autorità finanziaria centrale - dotata di

¹⁵ J. Pisani-Ferry e A. Sapir, "Weathering the storm", *Bruegel Policy Contribution*, 2009/03, marzo 2009, corsivo nostro. Disponibile su www.bruegel.org.

¹⁶ "Does the Euro have a future?" *The New York Review of Books*, 15 settembre 2011.

¹⁷ Cfr Matthew Saltmarsh, "I.M.F. Warns of New Austerity Measures Ahead", *The New York Times*, 21 giugno 2011.

¹⁸ Cfr. il suo articolo "The Crisis Is in Brussels, Not Athens", *The New York Times*, 21 giugno 2011

¹⁹ Citato in William Horobin e Nathalie Boschat, "Trichet Urges Faster Bailout Action", *The Wall Street Journal*, 5 settembre 2011

²⁰ *Building Europe, Building Institutions*, allocuzione tenuta dal Presidente della BCE, Jean-Claude Trichet, in occasione del conferimento del Premio Internazionale Carlo Magno 2011 ad Aquisgrana, 2 giugno 2011.

poteri in materia di tassazione, emissione di titoli e approvazione del bilancio - che alla fine potrebbe trasformare l'eurozona in un'entità assimilabile agli Stati Uniti d'Europa".²¹

Gli economisti americani rappresentano la categoria che da sempre nutre le riserve più forti sulla moneta unica. Nel 2001, uno dei suoi esponenti Rüdiger Dornbusch, nel frattempo scomparso, raggruppava gli atteggiamenti americani nei confronti dell'euro in tre diverse tipologie: "Non può succedere", "È una pessima idea" e "Non può durare".²²

Che sia, o meno, una pessima idea, la moneta unica è stata introdotta, e pertanto l'unica questione che rimane ancora aperta è se l'euro può durare. Tuttavia, mentre negli anni novanta tale interrogativo aveva una valenza puramente teorica, nel 2010-2011 essa ha implicazioni pratiche dall'impatto fortemente negativo che potrebbero portare al fallimento del sistema finanziario mondiale e alla dissoluzione dell'Unione europea.

Le conseguenze negative di una dissoluzione dell'euro hanno talmente scosso le convinzioni di molti economisti americani da aver creato un fronte unico tra fazioni diverse e un tempo contrapposte. Paul Krugman, premio Nobel per l'economia e pessimista della prima ora per quanto riguarda l'euro, scrive: "Pertanto l'unica via di uscita è andare avanti. Per far funzionare l'euro occorre che l'Europa compia progressi molto più significativi verso l'unione politica affinché gli Stati europei comincino a funzionare di più come gli Stati americani."²³ Per contro, Barry Eichengreen, noto per essere uno dei pochi sostenitori dell'euro sull'altra sponda dell'Atlantico, scrive: "Se l'Europa prenderà l'unione monetaria sul serio dovrà lasciarsi il passato alle spalle. Avrà bisogno di intensificare non solo i legami economici ma anche quelli politici [...]. La crisi greca potrebbe essere il cavallo di Troia che condurrà l'Europa verso una più forte integrazione. L'unica cosa da fare è sperare".²⁴

²¹ Louise Story e Matthew Saltmarsh, "Europeans Talk of Sharp Change in Fiscal Affairs", *The New York Times*, 5 settembre 2011

²² Il motivo principale era da ricercare nel fatto che "il pensiero degli economisti americani era fortemente influenzato dalla teoria delle aree valutarie ottimali [i cui] criteri riguardanti la mobilità del lavoro, i trasferimenti fiscali transfrontalieri, i movimenti dei cicli economici, l'incidenza degli shock, ecc.," non venivano soddisfatti dai paesi appartenenti all'Unione monetaria europea. Lars Jonung e Eoin Drea, "It Can't Happen, It's a Bad Idea, It Won't Last: U.S. Economists on the EMU and the Euro, 1989-2002", *Econ Journal Watch*, gennaio 2010.

²³ "The making of a euromess", *International Herald Tribune*, 16 febbraio 2010

²⁴ "Europe's Trojan Horse", www.project-syndicate.org, 15 febbraio 2010

Alla fine di settembre 2011, commentando gli sviluppi più recenti della crisi del debito sovrano, un altro eminente economista americano, Kenneth Rogoff, si è espresso in termini inequivocabili: "Non penso che in questo caso la politica dei piccoli passi sia credibile. Alla fine di tutto ciò si dovrà arrivare a creare gli Stati Uniti d'Europa. [Gli europei] pensavano che ci sarebbero voluti ancora vent'anni per raggiungere questo obiettivo, invece ora rimangono loro non più di venti settimane".²⁵

Infine, vi è la posizione di un gruppo sempre più folto di politici europei. Alcuni di loro si sono ritirati dalla vita politica, come Helmut Schmidt che a Francoforte, durante un evento organizzato in onore di Jean Claude Trichet alla scadenza del suo mandato come Presidente della BCE, ha colto l'occasione per dichiarare che "chi ritiene che il suo paese sia più importante dell'Europa comune viola gli interessi fondamentali della propria nazione", e ha aggiunto in termini molto chiari, a proposito di *e pluribus unum*, che "ovviamente i forti dovrebbero venire in soccorso dei deboli".²⁶

Il 5 settembre 2011 il Consiglio per il Futuro dell'Europa, che conta tra i suoi esponenti diversi ex premier - tra cui Tony Blair (Gran Bretagna), Felipe Gonzales (Spagna), Gerhard Schröder (Germania), Guy Verhofstadt (Belgio) - ha rilasciato una dichiarazione dal seguente tenore: "Sarà necessario delineare con maggior dettaglio una visione della Federazione che vada al di là di un mandato economico e di bilancio per comprendere anche una politica comune di sicurezza, dell'energia, del clima, dell'immigrazione e degli affari esteri".²⁷

In un'intervista dello stesso giorno al settimanale tedesco *Der Spiegel*, Schröder conferma che "occorrerà trasformare la Commissione [europea] in un governo controllato a livello parlamentare dal Parlamento europeo. E questo significa la nascita degli Stati Uniti d'Europa [...] La crisi offre la grande opportunità di costruire una vera unione politica in Europa. Sono sicuro che su questo sarà possibile trovare un consenso maggioritario negli Stati membri".²⁸

²⁵ Citato in Graham Bowley e Liz Alderman, "In European Crisis Experts See Little Hope for a Quick Fix", *The New York Times*, 29 settembre 2011.

²⁶ Citato in Jack Ewing, Stephen Castle e Raphael Minder, "Pressure for decisive action on debt grows", *International Herald Tribune*, 20 Ottobre 2011.

²⁷ Cfr. Andreu Missé, "El Consejo para el Futuro de Europa pide más integración frente a la crisis", *El Pais*, 5 settembre 2011.

²⁸ "Europe Needs to Wake Up", *Spiegel Online*, 5 settembre 2011.

Diversi altri esponenti politici europei, che in tempi recenti hanno rilasciato dichiarazioni sorprendentemente favorevoli a un progetto federale, sono invece ancora attivi (o lo erano all'epoca delle loro dichiarazioni) e ricoprono cariche governative. L'allora ministro degli Affari esteri Franco Frattini, il 14 settembre 2011 ha dichiarato che "l'Italia è disposta a cedere tutta la sovranità necessaria a creare un vero governo centrale europeo".²⁹

Il ministro degli esteri francese Alain Juppé ha dichiarato nel corso di un dibattito televisivo il 29 settembre 2011: "Se permettessimo che l'area dell'euro si frantumi ci assumeremmo una grave responsabilità di fronte alla storia. [...] Al contrario, ritengo che dobbiamo spingerci oltre sulla strada della solidarietà europea. Sono a favore di una vera federazione europea, perché nel mondo in cui viviamo non siamo in grado di superare da soli le sfide che ci troviamo di fronte."³⁰

Per quanto a nostra conoscenza, è la prima volta in assoluto che un esponente di spicco di un governo francese in carica – addirittura il ministro degli esteri - un personaggio pubblico conosciuto anche per la sua estrazione gaullista, riconosca apertamente la necessità di cedere una parte ulteriore di sovranità a una federazione europea.

Dal canto suo il ministro delle finanze francese François Baroin ha affermato: "Se la domanda è 'ci stiamo muovendo verso un più forte federalismo?' la risposta è 'sì', e il gaullista che è in me non è per nulla spaventato da tale espressione".³¹

In Germania il ministro del lavoro Ursula von der Leyen ha dichiarato in un'intervista che il suo obiettivo sono "Gli Stati Uniti d'Europa modellati sull'esempio di Stati federali quali la Svizzera, la Germania e gli Stati Uniti".³²

In un'intervista rilasciata al *New York Times* il 18 novembre 2011 il ministro delle finanze tedesco Wolfgang Schäuble ha definito la creazione di un governo fiscale centralizzato per la zona euro come una tappa intermedia. "L'obiettivo finale è un'unione politica con un Presidente europeo

²⁹ Stefan Kornelius, "Italien ist bereit Souveränität abzugeben", *Süddeutsche Zeitung*, 14 settembre 2011.

³⁰ *Des paroles et des actes*, magazine politique de France 2, 29 settembre 2011. Consultabile anche su: <http://www.youtube.com/watch?v=DwsxbDH4OUs>

³¹ "La BCE est une réponse et probablement même un élément important de la réponse à cette crise", *Les Echos*, 16 Novembre 2011.

³² Markus von Dettmar e Michael Sauga, "Euro: Wollen wir heiraten?", *Der Spiegel*, 29 agosto 2011.

direttamente eletto dal popolo [...]. Possiamo raggiungere l'Unione politica solo se abbiamo una crisi".³³

Soltanto pochi giorni prima lo stesso cancelliere tedesco, Angela Merkel, il cui tratto distintivo nel corso della crisi dell'euro è stato quello di aver usato una buona dose di prudenza, ha rivolto ai delegati del congresso annuale del suo partito a Lipsia le seguenti parole: "E' ora compito della nostra generazione completare l'unione economica e monetaria dell'Europa e creare, passo dopo passo, un'unione politica."³⁴

³³ Nicholas Kulish e Jack Ewing, "Seeing in Crisis the Last Best Chance to Unite Europe",

³⁴ Nicholas Kulish, "Merkel Urges More Unified Continent to Save Euro", *The New York Times*, 14 novembre 2011

2. Federalismo fiscale e Unione europea

Chi afferma che l'Unione europea - o la zona dell'euro- ha bisogno di un Tesoro, o di un ministero delle finanze, in realtà intende dire che l'UE deve essere in grado di tassare e di spendere. Questo non è il caso oggi: l'UE non gode praticamente di alcun potere di tassazione, essendo il suo bilancio sul lato delle entrate costituito quasi esclusivamente da trasferimenti dai paesi membri. Inoltre, le spese, che nel loro complesso sono trascurabili, pari all'1% circa del Pil dell'Unione, non servono a quasi nessuna funzione di governo: si tratta sostanzialmente di sussidi, a partire da quelli agricoli che costituiscono quasi la metà dell'intero bilancio.

La ragione principale per tassare e per spendere, tuttavia, non è in nessun caso e a nessun livello di governo, quella di tenere insieme e far funzionare un'unione monetaria o un mercato comune. Creare un livello di governo federale, dotato del potere di imporre tasse agli europei e spendere il denaro così raccolto, *unicamente* per ragioni economiche, allo scopo di sostenere l'unione monetaria e il mercato interno, costituirebbe il culmine della stranezza - se non dell'assurdità - del processo di integrazione europea.

La tassazione è finalizzata alla fornitura di beni pubblici e a garantire funzioni di governo, e questo al livello di governo in grado di fornirli meglio. Alcune di tali funzioni possono certo essere di natura economica; ma non sono certamente quelle centrali, quelle che possono costituire la ragion d'essere di una federazione. In questo senso simpatizziamo pienamente con la presunta indisponibilità della Germania a trasformare l'UE in una cosiddetta "unione dei trasferimenti".

Lo stesso vale per altre definizioni, talvolta davvero bizzarre, che sono state coniate durante la crisi - come unione fiscale, unione della stabilità o unione dell'austerità.

Quindi l'esistenza di un Tesoro presuppone che vengano imposte delle tasse e che vi siano delle spese, che a loro volta presuppongono l'esistenza di un bilancio. Riflettendo sul bilancio dell'Unione con mente aperta la domanda giusta da farsi dovrebbe essere: "a che pro"? Qual è la ripartizione ottimale delle funzioni di governo tra i diversi livelli - europeo, nazionale regionale/locale?

La teoria del federalismo fiscale può essere di grande aiuto per trovare le risposte giuste. Concepita da Richard A. Musgrave nel 1959 e sviluppata più tardi da Wallace E. Oates³⁵, essa è incentrata sull'incidenza dei benefici nello spazio: coloro che traggono un beneficio dalla fornitura di beni pubblici a un determinato livello di governo dovrebbero essere, per quanto possibile, anche coloro che ne sostengono l'onere di finanziamento. Pertanto, funzioni quali la sicurezza nazionale (difesa), la rappresentanza esterna (diplomazia) e la giustizia dovrebbero essere funzioni riservate al governo centrale, mentre i trasporti, la sanità, ad esempio, sono funzioni che possono essere assegnate ai livelli di governo inferiori.

Sono tre le principali funzioni di governo economiche: stabilizzazione, distribuzione e allocazione.

La stabilizzazione macroeconomica deve essere ovviamente assegnata al livello del governo centrale e questo vale non solo per la gestione dell'offerta monetaria e per il tasso di cambio, ma anche per la politica fiscale anticiclica. Analogamente la redistribuzione del reddito è una funzione che può essere svolta meglio a livello centrale. L'allocazione delle risorse, invece, può essere divisa tra i diversi livelli di governo secondo il criterio della coincidenza tra beneficiari e contribuenti.

Una divisione del lavoro tra i diversi livelli di governo ai fini della fornitura dei beni pubblici è giustificata perché esistono preferenze territoriali tra di loro divergenti all'interno di una giurisdizione estesa come la federazione. Alcuni beni e servizi offrono benefici circoscritti territorialmente. In questi casi un'offerta decentrata consente alle amministrazioni locali di fornire beni e servizi in quantità corrispondenti alle preferenze e ai costi specifici.

Ne consegue come corollario che la tassazione dei fattori caratterizzata da un'elevata mobilità, come gli utili da capitale e i profitti, dovrebbe essere una funzione da assegnare principalmente al livello centrale di governo. Anche il lavoro è mobile, seppure in misura più limitata. La sua tassazione è legata alla sicurezza sociale, una funzione di governo che viene esercitata al livello federale negli Stati Uniti e al livello degli Stati membri nell'Unione europea. Le tasse sui consumi, come anche le tasse sugli immobili dovrebbero essere preferibilmente lasciate ai livelli inferiori di governo.

³⁵ Cfr. Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, (New York: McGraw-Hill, 1959). Di Wallace E. Oates, si veda "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, Settembre 1999.

La teoria del federalismo fiscale è stata applicata soprattutto negli Stati già esistenti. In passato essa ha tuttavia ispirato anche un tentativo serio di analizzare l'evoluzione della Comunità europea verso una federazione.³⁶ Come rilevato nel capitolo precedente, questa evoluzione sembra essere stata nuovamente riportata all'ordine del giorno dalla seconda grande contrazione.

L'Unione europea può essere vista attraverso le lenti del federalismo fiscale persino analizzandola nella sua forma attuale in quanto essa costituisce comunque un livello di governo specifico per l'Europa nel suo insieme - probabilmente il più elevato, come testimonia, tra l'altro, la precedenza che il diritto comunitario ha sulla legislazione degli Stati membri. Essa contribuisce alla stabilizzazione macroeconomica dell'Europa grazie alla politica monetaria e alla politica di spesa, per quanto limitata.³⁷ L'UE è complementare rispetto agli Stati membri nello svolgere una funzione redistributiva - attraverso la Politica agricola comune (PAC), attraverso i fondi strutturali e gli altri programmi finanziati dal suo bilancio.

L'UE è complementare rispetto agli Stati membri nella fornitura di alcuni beni pubblici che il federalismo fiscale assegna di norma al livello centrale di governo: la difesa, in particolare le missioni di pace; la diplomazia, e in particolare aiuti allo sviluppo e aiuti umanitari; la ricerca scientifica.³⁸ Infine, in quanto "unione sempre più stretta" è una giurisdizione in divenire che potrebbe essere investita di nuove funzioni di governo, o non subire cambiamenti, o essere addirittura ridimensionata - tutte ipotesi nelle quali il federalismo fiscale potrebbe dare numerose indicazioni su come ottimizzare la tassazione e la spesa.

D'altro canto, la teoria del federalismo fiscale potrebbe trovare il suo migliore alleato nel principio di sussidiarietà, enunciato nel Trattato UE: "L'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a

³⁶ Ci riferiamo al Rapporto alla Commissione europea del 1977 su "Il ruolo della finanza pubblica nell'integrazione europea", elaborato da un Gruppo di studio presieduto da Donald MacDougall, allora principale consulente economico della Confederazione dell'industria britannica. Il testo integrale del rapporto, unitamente a diversi contributi singoli, tra cui anche uno di Wallace E. Oates, che faceva parte del Gruppo di studio, può essere reperito sul sito web della Direzione generale per gli affari economici e finanziari della Commissione europea all'indirizzo: http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/documentation_chapter8.htm

³⁷ Alla fine del 2008 l'UE ha varato il Piano europeo di ripresa economica, consistente in un pacchetto di incentivi per un valore pari all'1,5% del PIL dell'Unione. Circa un quinto del Piano, ovvero 30 miliardi di euro, proveniva dal bilancio dell'UE.

³⁸ Il Trattato di Lisbona ha introdotto la carica dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, attualmente ricoperta da Catherine Ashton; un Servizio europeo per l'azione esterna (o corpo diplomatico); un'Agenzia europea per la difesa (incentrata sull'approvvigionamento comune degli armamenti). Quest'ultima ha cominciato a funzionare ben prima dell'entrata in vigore del Trattato nel dicembre 2009.

livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione."³⁹

Sebbene il principio di sussidiarietà venga scomodato più spesso da coloro che ritengono che le competenze dell'Unione siano già troppe e che sarebbe meglio limitarle, il testo che lo enuncia lascia la porta aperta a un riesame a mente fredda su quali competenze attribuire a quali soggetti in Europa. In particolare, le parole "a motivo delle dimensioni o degli effetti" evocano l'importanza che il federalismo fiscale attribuisce alle esternalità e agli effetti diffusivi (spillover).

Il bilancio del governo federale USA è un esempio reale di federalismo fiscale tradotto in pratica e viene qui sotto riportato in percentuale rispetto al Pil (riferito al 2007, l'ultimo anno prima della grande contrazione).

	% del Pil USA
- Difesa	4,0
- Sicurezza sociale	4,3
-Medicare e Medicaid	4,9
-Disoccupazione e previdenza	2,6
-Interessi sul debito	1,7
-Tutto il resto	3,2
<i>Totale</i>	<i>20,7</i>

Prendere come riferimento il bilancio federale USA può aiutare a dare un' idea approssimativa dell'aspetto che un eventuale bilancio federale dell'Unione europea potrebbe assumere. Prendiamo in considerazione prima le voci contenute nel bilancio statunitense che non potrebbero, o non dovrebbero, figurare nel bilancio dell'Unione.

³⁹ Vedi art. 5 del Trattato (di Lisbona) sull'Unione europea. Il principio di sussidiarietà si applica alle numerose materie nelle quali le competenze sono condivise tra Unione e Stati membri. Gli Stati membri possono ovviamente conferire all'Unione nuove competenze attraverso ulteriori modifiche del Trattato.

Per quanto concerne la sicurezza sociale, in particolare le pensioni, in Europa coesistono molte scelte nazionali differenti, dovute a tendenze demografiche diverse e a diversi gradi di influenza dei vari gruppi di interesse. Molti di tali gruppi osteggerebbero attivamente la decisione di cedere tale funzione a Bruxelles.

Inoltre, in Europa i sistemi pensionistici nazionali sono per la maggior parte basati sul principio "pay as you go" (i contributi dei lavoratori attivi vengono utilizzati per finanziare il trattamento dei lavoratori in pensione) e risultano soggetti a regimi fiscali talmente divergenti da rendere il passaggio verso un sistema federale centralizzato pressoché impossibile sotto il profilo della finanza pubblica.

La transizione, seppure difficile da realizzare nell'Europa di oggi, potrebbe forse essere possibile un giorno, specialmente se vi sarà uno sforzo prolungato da parte dell'Europa intera per rendere sostenibili e convergenti i sistemi nazionali attualmente vigenti. Un sistema di sicurezza sociale federale europeo potrebbe contribuire ad aumentare notevolmente la mobilità dei lavoratori all'interno del mercato unico, e questo conferirebbe maggiore robustezza all'Unione monetaria.

D'altro canto, un sistema federale di sussidi di disoccupazione, complementare rispetto ai sistemi nazionali, sarebbe molto più facile da creare e finanziare nel breve periodo. Tale sistema richiederebbe probabilmente un impegno finanziario ridotto sulla scala dell'economia europea, risultando allo stesso tempo estremamente utile nel rendere più simmetrici gli effetti dei cicli di boom-bust, sostenendo gli Stati e le regioni in maggiore bisogno.

Anche la previdenza (assistenza sanitaria compresa) e la redistribuzione del reddito ai singoli e alle famiglie nell'Europa di oggi dovrebbero essere competenze da lasciare agli Stati membri, a prescindere dal regime che esiste attualmente negli Stati Uniti e dai suggerimenti forniti dal federalismo fiscale. Le scelte e le tradizioni nazionali variano man mano che ci si sposta sul continente europeo; gli Stati membri mostrano livelli diversi di generosità/aspettativa nell'offerta/domanda di questi beni pubblici e la convergenza tra di loro potrebbe richiedere ancora molto tempo, o addirittura non realizzarsi mai.

Fino a quando non prenderà la decisione di emettere eurobond, l'UE non accumulerà un proprio debito e quindi non avrà alcun motivo per pagare interessi. Pertanto questa voce non trova applicazione nel caso dell'Europa.

L'ultima voce del bilancio statunitense sopra riportato e denominata "tutto il resto" riguarda numerose funzioni di governo di notevole rilievo con livelli di spesa di minore entità. La diplomazia e la politica estera, la homeland security, i finanziamenti federali alla ricerca scientifica sono tre voci che a nostro avviso dovrebbero figurare al livello federale anche in un bilancio europeo.

Infine, anche escludendo grosse voci di spesa, come la sicurezza sociale e la previdenza, restano pur sempre altre funzioni di governo che secondo la teoria del federalismo fiscale, il principio di sussidiarietà e il buon senso andrebbero assegnate al livello del governo centrale europeo. Queste sono in particolare le seguenti:

- sicurezza e difesa;
- diplomazia e politica estera (compresi gli aiuti allo sviluppo e gli aiuti umanitari)
- controllo delle frontiere (in analogia alla homeland security negli USA);
- progetti infrastrutturali con effetti di rete su scala europea;
- grandi progetti di Ricerca e Sviluppo (R&S);
- redistribuzione sociale e regionale.

La difesa e la politica estera sono forse gli ultimi settori appannaggio della sovranità statale che costituiscono ancora un tabù. Tuttavia, la crescente perdita di influenza negli affari internazionali che caratterizza persino i paesi europei più importanti è sempre più evidente agli occhi di tutti, anche al ministro degli esteri francese. Gli sforzi compiuti dagli Stati membri dell'UE a Bruxelles per concordare una posizione comune dell'Unione su gran parte delle questioni internazionali sono talmente continui e diffusi che l'inclusione di queste funzioni nell'elenco non necessita di ulteriori spiegazioni.

Invece di guardare a noi stessi dall'interno dell'Unione forse è più utile tentare di osservarci dalla prospettiva dei paesi non europei. Vent'anni fa, quando la Cina, l'India e la Russia non partecipavano all'economia di mercato internazionale e il Messico, il Brasile e il Sudafrica e altri paesi versavano ancora in una condizione di sottosviluppo troppo forte da avere un certo peso,

era forse comprensibile che tutte le nazioni europee, e in particolare quelle più grandi, rivendicassero il diritto di partecipare a tutti i consessi internazionali. Oggi un simile atteggiamento diventa sempre più ridicolo e non è più sostenibile.

La soluzione chiaramente non è allargare la partecipazione alle varie riunioni - trasformando ogni vertice del G-8 in un G-20. Nel sistema della Nazioni Unite - dal Consiglio di sicurezza alle istituzioni di Bretton Woods - quali saranno i paesi a cedere il loro posto agli Stati sopra citati, se non la Francia, il Regno Unito, l'Italia e la Germania?

Questi ultimi sono ovviamente i primi candidati, non solo perché sono già stati sorpassati in termini demografici, e presto saranno superati anche in termini di Pil, dai paesi sopra citati, ma anche perché essi hanno un'alternativa comune rappresentata dall'Unione europea.

Tale alternativa ha dimostrato di servire meglio gli interessi degli Stati membri e di essere allo stesso tempo molto più apprezzata dai non europei che preferiscono ovviamente avere a che fare con un unico interlocutore invece che con molti interlocutori diversi, con l'efficienza che ne deriva.

Il commercio mondiale è un esempio classico in tal senso. Le sfide mondiali quali quelle connesse all'ambiente o alla non proliferazione nucleare, vanno nella stessa direzione. La grande contrazione ha altresì portato alla ribalta la politica monetaria. Nella crisi finanziaria, la Banca centrale europea non solo è intervenuta presto (fin dal 9 agosto 2007), ma dando allo stesso tempo prova di immaginazione e coraggio. E, cosa forse ancora più importante, agendo come entità unica e controparte più importante delle altre banche centrali, dalla Federal Reserve alla Banca del Giappone.

La redistribuzione, l'ultima voce nell'elenco delle funzioni di governo da assegnare al livello federale dell'UE, è costituita da due elementi, uno sociale e uno regionale. Il primo consisterebbe nel programma federale di sussidi alla disoccupazione cui si è accennato sopra. Il secondo verrebbe mantenuto per il tempo necessario ad aiutare i paesi che hanno aderito all'UE nel 2004-2007, e coloro che potrebbero seguire il loro esempio in futuro, per colmare le differenze di tenore di vita rispetto al resto dell'Europa. Si noti che un terzo dei fondi del bilancio dell'Unione viene già oggi destinato a questa tipologia di sussidi.

Le risorse comprese in questo capitolo sarebbero destinate agli Stati membri più ricchi solo occasionalmente, per affrontare emergenze specifiche quali l'attuale crisi finanziaria della Grecia. In tali situazioni, i relativi fondi potrebbero essere gestiti in abbinamento al meccanismo successore del FESF, cioè il Meccanismo europeo di stabilità (MES).

Poiché le risorse da prevedere per tutte queste funzioni di governo comporterebbero un bilancio notevolmente maggiore per l'economia europea nel suo complesso rispetto a quello previsto attualmente, dovrebbe diventare possibile svolgere anche, all'occorrenza, una funzione di stabilizzazione macroeconomica a livello federale. Bruxelles avrebbe a questo punto la possibilità di trasferire una parte corposa di risorse dagli stati in condizioni migliori agli stati con una situazione più critica, tassando maggiormente i primi e spendendo di più nei secondi.

L'offerta di altri beni pubblici dovrebbe restare al livello degli Stati membri, dove in ampia parte è collocata attualmente, così da soddisfare le differenti esigenze. Tra questi figurano istruzione, cultura, sanità, trasporti e così via. In questi e in altri casi l'UE dovrebbe semplicemente rinunciare a qualunque ruolo abbia attualmente, salvo svolgere un ruolo di regolatore del mercato interno o coordinare ove necessario le azioni intraprese a livello nazionale.

Per citare un esempio, i poteri regolatori di cui dispone in materia di catena alimentare permettono alla Commissione di legiferare sui controlli veterinari e monitorarne l'attuazione da parte degli Stati membri, anche se la questione, intesa come un problema di sanità pubblica, non ricade tra le competenze da assegnare al livello centrale di governo.

Al contrario, istruzione e cultura dovrebbero restare competenza degli Stati membri, e perfino le risorse relativamente ridotte dell'attuale bilancio UE spese in tali ambiti rappresentano spese inutili e andrebbero eliminate. Adottare misure di portata modesta in svariati ambiti, anche al di fuori delle competenze principali e di quelle più logiche, è esattamente ciò che rende l'UE vulnerabile alle accuse di "federalismo strisciante" e, ancor peggio, di inefficienza. Per usare il linguaggio dei conservatori britannici, rimpatriamo quei poteri (o pseudo-poteri).

E rimpatriamo anche la Politica agricola. I relativi sussidi rappresentano il 43% dell'attuale bilancio dell'UE e ne costituiscono la voce più ampia. Vi è una immensa letteratura contenente aspre critiche a tali sussidi per gli effetti negativi sullo stanziamento delle risorse, sui prezzi a livello

nazionale e internazionale, sul commercio mondiale, sulla qualità degli alimenti e sull'ambiente. La loro permanenza testimonia la capacità di pressione degli agricoltori europei in merito allo stanziamento delle limitate risorse assegnate al bilancio dell'UE.

Ignorare la lobby agricola e concepire un bilancio UE senza risorse per la PAC non ne decreterebbe necessariamente la fine. Le riforme già avviate stanno comunque spostando l'accento dai sussidi alla produzione e ai prezzi, al sostegno diretto del reddito agricolo. Nella misura in cui non crea distorsioni di mercato, tale sostegno può essere fornito dai singoli Stati membri in base alle preferenze nazionali, lasciando alla Commissione europea un ruolo di coordinamento (e di vigilanza) rispetto alle norme concordate, come accade già per le politiche di diversi altri settori.

L'attuale bilancio dell'UE comprende fondi per la ricerca scientifica, che nel 2011 sono stati pari a circa 9 miliardi di euro. La spesa per R&S dei 27 Stati membri, pari al 2% circa del loro Pil complessivo, dovrebbe superare i 250 miliardi di euro per lo stesso anno. In altre parole, per ogni euro speso per R&S nell'Unione europea, 97 centesimi provengono dagli Stati membri e 3 da Bruxelles.

Per fare un paragone, negli Stati Uniti il governo federale finanzia circa metà di tutta la ricerca effettuata nel paese e il 17% dello sviluppo⁴⁰.

Inoltre, qualsiasi somma spesa sulla base del bilancio dell'UE non può essere concentrata su un settore o destinata specificamente a esso, ma deve essere spalmata tra i 27 Stati membri e tra decine di progetti diversi. Nonostante ciò, tali fondi sono molto richiesti, il che contribuisce a creare l'immagine dell'UE come "vacca da mungere". Ciò avviene anche perché in Europa esistono di fatto poche fondazioni in stile americano che sostengano attività in campo culturale, scientifico e sociale. Un altro motivo è che "sventolare la bandiera azzurra", cioè essere finanziati dall'UE, sia pure per cifre modeste, è spesso considerato un elemento di prestigio, soprattutto nell'Europa meridionale o nei nuovi Stati membri.

Sarebbe molto più sensato attribuire all'UE la responsabilità di progetti scientifici realmente pan-europei su una scala superiore a quella che perfino i paesi membri maggiori possono permettersi individualmente. In questo senso si può tracciare un parallelo logico con gli Stati Uniti e i loro

⁴⁰ Cfr. The Congress of the United States, Congressional Budget Office, *Federal Support for Research and Development*, CBO Study, giugno 2007.

programmi spaziali o i programmi di ricerca nel campo della sicurezza, tutti gestiti a livello federale. Se la difesa fosse gestita a livello di UE sarebbe certamente molto più facile realizzare progetti di ricerca ambiziosi in campo aerospaziale o nel campo della difesa su scala europea.

Il trasferimento di determinate funzioni di governo dal livello nazionale al livello europeo non dovrebbe comportare alcun aumento netto della spesa pubblica nell'insieme dell'UE, e potrebbe anzi comportare una diminuzione netta a causa delle economie di scala. Prendendo l'esempio della difesa, una singola organizzazione è certo più efficiente di 27 diverse a parità di spesa. Inoltre, come ha dimostrato l'esperienza della NATO durante la guerra fredda, gli sforzi volti a coordinare apparati di difesa indipendenti hanno sempre prodotto risultati deludenti e molto parassitismo a spese dei fornitori più ricchi di questo bene pubblico.

Nick Witney, ex capo dell'Agenzia europea per la difesa, ha scritto la più perspicace e persuasiva condanna della politica europea di sicurezza e difesa al suo stato attuale.

"Dopo quasi due decenni dalla fine della guerra fredda - ha scritto - la maggior parte degli eserciti europei sono ancora organizzati per una guerra totale al confine della Germania piuttosto che per il mantenimento della pace in Ciad o il sostegno alla sicurezza e allo sviluppo in Afghanistan [...]. Questo mancato ammodernamento significa che una buona parte dei 200 miliardi di euro che l'Europa spende ogni anno per la difesa va semplicemente sprecata [...]. I singoli Stati membri dell'UE, comprese Francia e Gran Bretagna, hanno perso, e non riguadagneranno più, la capacità di finanziare da soli tutte le nuove capacità necessarie".⁴¹

Se questa è la diagnosi, e se i diversi anni passati a cercare di migliorare il coordinamento e la cooperazione tra diverse organizzazioni di difesa nazionali non hanno fornito la cura, allora la creazione di un esercito dell'UE non sarebbe la cosa più logica da fare? Si noti che proprio perché la missione delle forze militari europee è cambiata tanto profondamente è molto più facile, in linea di principio, creare nuove forze armate da zero (uomini, attrezzature, dottrine e tutto il resto) piuttosto che perseverare nel futile tentativo di convertire le forze esistenti per nuove missioni cercando *al tempo stesso* di migliorare la cooperazione tra loro. Perché è possibile creare da zero una nuova valuta e una nuova banca centrale e non un nuovo esercito?

⁴¹ N. Witney, "Re-energising Europe's Security and Defence Policy", *European Council on Foreign Relations*, luglio 2008, disponibile su www.ecfr.eu

La diplomazia, una voce relativamente poco costosa nei bilanci degli Stati nazione di oggi, costerebbe in ogni caso molto meno se fosse centralizzata a livello europeo. La Commissione europea ha già delegazioni in oltre cento capitali, e ai capi di queste delegazioni viene spesso accordato il rango di ambasciatori. Le ambasciate degli Stati membri sparse nel mondo che diverrebbero superflue sono nell'ordine delle migliaia. In termini puramente aritmetici, le sole ambasciate all'interno dell'UE sono diverse centinaia ($26 \times 27 = 702$). Alcune tra le più grandi ambasciate degli Stati membri si trovano in altri Stati membri, come quella d'Italia a Berlino.

Gli aiuti allo sviluppo e gli aiuti umanitari, settori in cui la Commissione europea è già fortemente impegnata (è ad esempio il primo donatore mondiale di aiuti umanitari), continuerebbero ad essere forniti, e non soltanto su scala ancora più ampia ma anche e per la prima volta in maniera coerente con gli obiettivi globali della politica estera dell'UE. Oggi la mancanza di quest'ultima, cui si contrappone l'esistenza stessa di 27 distinte politiche estere degli Stati membri, ha fatto sì che l'UE sborsasse i propri aiuti umanitari sotto la bandiera ipocrita (soprattutto in situazioni di conflitto) della neutralità politica.

L'Unione europea è prima di tutto un'unione doganale. Le dogane rappresentano una competenza esclusiva dell'UE⁴²: gli Stati membri non svolgono più controlli alle frontiere interne dell'UE ma hanno un confine esterno comune e applicano lo stesso codice doganale, insieme ad altre norme concernenti ad esempio il controllo delle esportazioni di prodotti a duplice uso o l'attuazione di risoluzioni dell'ONU in materia di embargo sulle armi.

Nonostante ciò, l'UE continua a prevedere, anacronisticamente, 27 diverse organizzazioni doganali. Considerando anche la crescente importanza delle nuove missioni di sicurezza (anti-proliferazione, anti-terrorismo, sanità, sicurezza alimentare ecc.) rispetto alla tradizionale missione di riscossione fiscale, le dogane dell'UE sono le prime candidate all'integrazione a livello centrale, secondo un modello che potrebbe seguire quello del Department of Homeland Security statunitense.

⁴² Cfr art. 3 del "Trattato sul funzionamento dell'Unione europea" (Trattato di Lisbona).

Esaminiamo ora la composizione dell'attuale bilancio dell'UE, con le cifre in percentuale del Pil europeo⁴³.

	% del Pil
Sussidi all'agricoltura	0,43
Ridistribuzione sociale e regionale (fondi strutturali)	0,35
Politiche interne	0,10
Politiche esterne	0,06
Amministrazione	0,06
<i>Totale</i>	<i>1,00</i>

Di seguito sono riportate le funzioni di governo dell'UE già menzionate, insieme a una quantificazione approssimativa dei loro costi, sempre in percentuale del Pil europeo⁴⁴.

	% del Pil UE
Difesa	1,0
Diplomazia (inclusi aiuti allo sviluppo e aiuti umanitari)	1,0
Ricerca e Sviluppo	1,0
Ridistribuzione sociale e regionale	0,7
Controllo alle frontiere	0,5
Reti trans-europee (TEN)	0,5
Amministrazione	0,3
<i>Totale</i>	<i>5,0</i>

Perché queste cifre?

Nel 2009 la spesa per la difesa degli Stati membri dell'UE è stata compresa tra lo 0,6% del Pil per l'Irlanda e il 2,5% della Grecia. Le cifre relative ai grandi Stati membri sono state le seguenti:

⁴³ Con lievi arrotondamenti, queste cifre rappresentano la spesa (stanziamenti per impegni) prevista nella prospettiva finanziaria dell'UE 2007-2013.

⁴⁴ La previsione Eurostat 2011 per il Pil dell'EU 27 è € 12.650 miliardi, per l'area euro € 9.433 miliardi. Quindi l'1% corrisponde rispettivamente a € 126 e 94 miliardi, il 5% a € 630 e 470 miliardi.

Francia 2,0%, Germania 1,5%, Italia 1,4%, Polonia 1,7%, Spagna 1,2%, Regno Unito 2,6%. Collettivamente, essi hanno speso l'1,7% del Pil europeo, ovvero 194 miliardi di euro.⁴⁵

Un'ipotetica spesa dell'UE per la difesa dell'ordine dell'1,0% del Pil può quindi sembrare modesta. Corrisponde tuttavia a quasi 130 miliardi di euro, che farebbero automaticamente delle forze armate dell'UE un'efficace organizzazione militare, seconda soltanto a quella degli Stati Uniti e con risorse da 3 a 5 volte maggiori di quelle disponibili a potenze come Russia, Cina o Giappone. Nonostante ciò, ne conseguirebbero risparmi pari a 60-70 miliardi di euro rispetto alla situazione attuale, più di mezzo punto percentuale del Pil europeo.⁴⁶

La funzione diplomatica include gli aiuti allo sviluppo e gli aiuti umanitari. Esiste un impegno internazionale sottoscritto dai paesi ricchi all'Assemblea dell'ONU nel 1970 volto a destinare lo 0,7% del proprio Pil allo sviluppo, più recentemente confermato nell'ambito degli Obiettivi del millennio dell'ONU. Tre Stati membri dell'UE (Lussemburgo, Danimarca e Svezia) hanno superato tale obiettivo, mentre i paesi restanti sono molto al di sotto, tanto che perfino lo 0,5% del Pil dell'UE, ovvero circa 63 miliardi di euro, costituirebbe un passo avanti rispetto alla cifra di 48,6 miliardi del 2008 (Commissione europea più Stati membri). L'altro mezzo punto percentuale servirebbe a finanziare gli aiuti umanitari e il funzionamento del servizio diplomatico dell'UE.

In termini generali, l'1% del Pil europeo costituisce una cifra considerevole da destinare alle relazioni estere se paragonata, ad esempio, a quella degli Stati Uniti. Ma è anche in linea con l'auto-definizione dell'UE come "soft power" sulla scena mondiale e con i suoi impegni presenti e futuri.

In materia di Ricerca e Sviluppo, l'Europa spende attualmente poco più del 2% del Pil, quasi interamente proveniente da fonti, sia pubbliche che private, degli Stati membri. Un obiettivo fondamentale della strategia di Lisbona su crescita e occupazione concordato dagli Stati membri nel 2000 e confermato nel programma Europa 2020 è il raggiungimento del 3% del Pil. Presumiamo che il divario in questo caso debba essere colmato a livello federale.

⁴⁵ Agenzia europea per la difesa, *Defence Data of EDA participating Member States in 2009*, 31 marzo 2011. La Danimarca, che ha rinunciato alla cooperazione UE in materia di difesa, non è inclusa nel calcolo.

⁴⁶ La transizione verso un esercito permanente dell'UE sarebbe certamente più costosa ed elaborata di quella verso la creazione della BCE, se non altro per l'entità stessa delle attrezzature coinvolte. Una volta completata tale transizione, si potrebbe eventualmente prevedere che gli Stati membri che lo desiderino siano liberi di mantenere le proprie forze nazionali per la difesa territoriale o altre funzioni, in analogia con la Guardia nazionale negli Stati Uniti.

L'ordine di grandezza previsto per la funzione ri-distributiva è doppio rispetto a quello attualmente previsto dai fondi strutturali ma include un sistema di indennità di disoccupazione a livello europeo. La parte regionale tradizionale riguarderebbe invece i nuovi Stati membri e riguarderebbe i paesi più ricchi solo nei casi di emergenza.

Le risorse a disposizione del Department of Homeland Security statunitense corrispondevano nel 2007 allo 0,3% circa del Pil degli Stati Uniti. Il territorio dell'Unione europea presenta confini più estesi e più problematici, un numero maggiore di porti e aeroporti, e più residenti da proteggere. Pertanto una cifra come lo 0,5% del Pil appare ragionevole. Sono ovviamente necessari studi dettagliati, ma dovrebbe essere corretto ipotizzare che attualmente 27 organizzazioni separate rappresentino per l'Europa un costo maggiore.

Nel nostro bilancio ipotetico alle Reti trans-europee sarebbe destinata una cifra molto superiore a quella prevista dal bilancio attuale dell'UE. Tale nuovo livello di risorse andrebbe tuttavia a sostituire, non ad aggiungersi a ciò che gli Stati membri spendono attualmente a livello nazionale per incrementare la connettività e l'interoperabilità delle reti europee di trasporti, energia e telecomunicazioni, ricevendo scarsi fondi e molto coordinamento da Bruxelles.

Inoltre, questo è probabilmente il modo più efficace di stimolare l'economia dell'UE, con una spesa a livello federale, in tempo di crisi.⁴⁷

Infine, le spese amministrative assorbirebbero una cifra cinque volte superiore a quella attuale, ma sosterebbero un bilancio globale molto più ampio, forze armate, un corpo diplomatico, vasti programmi federali di ricerca scientifica e un'organizzazione UE per il controllo alle frontiere.

Sul versante delle entrate, esistono diverse opzioni per finanziare un bilancio di questa portata. Prima di esaminarle, tuttavia, è importante riaffermare il principio che un livello di governo

⁴⁷ Per le economie europee, altamente integrate, la crescita è un bene pubblico. Nel caso in cui sia necessaria la spesa (pubblica) per stimolare la crescita, ciò può avvenire tramite un *pool* di risorse comuni (un bilancio federale dell'UE) oppure tramite il contributo equo e proporzionale di tutti i membri del gruppo per la fornitura del bene pubblico. In caso contrario, può accadere che qualcuno finisca per sfruttare gli altri (*free riding*) oppure che il bene pubblico semplicemente non sia prodotto. Sottolineando che ciò ha fatto sì che l'Europa non fornisse stimoli sufficienti alla propria economia (e a quella mondiale) durante la grande contrazione, Paul Krugman ha osservato: "Questo è un motivo fondamentale della mancanza di azione fiscale: nessun governo è in grado di assumersi la responsabilità dell'economia europea nel suo complesso. In Europa esistono invece governi nazionali, ciascuno dei quali è riluttante a indebitarsi pesantemente per finanziare misure di stimolo che porteranno molti dei benefici, se non tutti, agli elettori di altri paesi." Cfr "A continent adrift", *International Herald Tribune*, 16 marzo 2009.

federale dell'UE, con tali funzioni da svolgere, debba avere il potere di tassare direttamente i cittadini europei, eliminando i trasferimenti dagli Stati membri che attualmente coprono l'87% del bilancio.⁴⁸

Alcune delle opzioni possibili sul versante delle entrate sono state oggetto di attenzione in tempi recenti, poiché le autorità pubbliche di tutto il mondo cercano di compensare una serie di esternalità negative create dall'industria o dalla finanza. Sono state avanzate proposte che prevedevano di alimentare il bilancio dell'UE attraverso una tassa sull'energia, una tassa sulle transazioni finanziarie, una tassa legata ai trasporti aerei, o entrate legate al sistema europeo di scambio di quote di emissioni.⁴⁹

Nessuna di queste proposte, né singolarmente, né probabilmente in combinazione tra loro, sarebbe risolutiva al fine di finanziare anche un bilancio limitato come quello delineato in questo documento. La tassa sulle transazioni finanziarie, ad esempio, permetterebbe di riscuotere circa 45-50 miliardi di euro.

A nostro avviso due sono i metodi da considerare per il finanziamento del bilancio dell'UE. Il primo è la tassa sul reddito delle persone giuridiche. In linea con la teoria del federalismo fiscale, questa tassa è riscossa negli Stati Uniti a livello federale. L'Europa dovrebbe fare altrettanto. Di fatto, quali che siano le opinioni dei detrattori dell'armonizzazione fiscale (la maggior parte dei quali, in ogni caso, sono anche lieti di essere al di fuori dell'unione monetaria, per non parlare degli Stati Uniti d'Europa) un'unica tassa sui redditi delle imprese contribuirebbe notevolmente a creare condizioni di parità nel mercato interno.

Nel 2008 tale tassa ha rappresentato il 10% del gettito fiscale totale nell'OCSE. In linea di massima, essa dovrebbe quindi poter finanziare quasi interamente un bilancio federale europeo pari al 5% del Pil.

⁴⁸ Niente tasse senza rappresentanza politica, naturalmente, il che implica un completo controllo parlamentare sul processo di bilancio, entrate e uscite, e un governo federale espressione del voto popolare. Questi sono problemi fondamentali di natura costituzionale, che esulano tuttavia dall'ambito di questo documento.

⁴⁹ Queste ed altre opzioni sono esaminate in "Financing the EU budget: report on the operation of the own resources system", documento di lavoro dello staff della Commissione europea, Bruxelles 27 ottobre 2011, SEC(2011) 876 def/2. Cfr anche, dalla stessa fonte, "Proposal for a Council Regulation on the methods and procedure for making available the own resource based on the financial transaction tax", Bruxelles 9 novembre 2011, COM(2011), 738 def.

Una seconda fonte di finanziamento possibile sarebbe, a nostro avviso, l'imposta sul valore aggiunto (IVA) sulle importazioni. Se si ipotizza la creazione di un'organizzazione doganale federale, allora l'esattore si identifica con il beneficiario, il tesoro federale, diversamente da quanto avviene oggi: le autorità doganali degli Stati membri riscuotono infatti dazi per conto delle casse dell'Unione applicando una tariffa (il 25% del gettito). Verrebbero così eliminate le potenziali distorsioni nel flusso degli scambi, e quindi del gettito da IVA, dovute alla diseguale applicazione dello stesso codice doganale da parte dei 27 organismi nazionali indipendenti.

Secondo uno studio specifico sull'argomento, nel 2006 l'IVA sulle merci importate costituiva l'equivalente dell'1,6% del PIL dell'UE. Una proiezione fino al 2014 – basata su uno scenario di crescita lenta – porterebbe questa cifra a circa il 2%.⁵⁰ Pertanto, questa fonte potrebbe coprire circa la metà del bilancio da noi proposto. Per concludere, non possiamo fare a meno di sottolineare che, in considerazione degli importi limitati che debbono essere finanziati, è possibile anche limitare le fonti a una o due imposte, lasciando tutto il resto nelle mani degli Stati membri.

Sebbene la spesa pubblica presenti una tendenza a crescere in modo costante e a contrarsi raramente, riteniamo che la cifra indicativa del 5% del PIL dell'Europa proposta per le funzioni di governo assegnate in questa sede all'UE sia realistica e, probabilmente, anche flessibile verso il basso: la coesione regionale dovrebbe essere limitata nel tempo e parimenti, si spera, gli aiuti allo sviluppo; le RTE (Reti transeuropee) presentano dei limiti fisici; le forze armate, concepite esclusivamente per missioni di mantenimento della pace e di stabilizzazione, possono essere molto efficaci anche al di sotto del livello di spesa suggerito in questa sede, specialmente se l'altro braccio dell'UE, il soft power, saprà ben funzionare.

D'altro canto, il bilancio dell'UE proposto in questa sede disporrebbe delle risorse sufficienti a stimolare l'economia europea, ove necessario, senza creare quei problemi di azione collettiva che si sono visti quando lo stimolo – nel caso della grande contrazione – è venuto dai programmi nazionali di spesa. La stabilizzazione macroeconomica verrebbe sostenuta anche dalla funzione di redistribuzione sociale e dalla tassazione: i paesi o le regioni in recessione importano meno, realizzano meno profitti e finiscono per contribuire in misura minore a un bilancio federale.

⁵⁰ Cfr. Claudia Bornico, *Studio di una nuova fonte di finanziamento nell'ambito del bilancio dell'Unione Europea*, Associazione universitaria di studi europei, Pavia, gennaio 2006.

Infine, il trasferimento di intere funzioni di governo al livello federale significa che la spesa per queste funzioni andrà a sostituire e non ad aggiungersi a quella nazionale. In alcuni casi, come la difesa e il controllo delle frontiere, saranno possibili delle economie di scala. Inoltre, laddove avevamo previsto degli aumenti netti, come nella ricerca scientifica, questi corrispondono ad una scelta politica adottata da sempre dall'UE ma mai attuata.⁵¹

Per dare un'idea di quanto sia esiguo il bilancio dell'UE abbozzato in questa sede – niente a che vedere con un superstato! - la tabella riportata di seguito mette a raffronto la spesa pubblica totale dell'UE con quella di alcuni Stati membri, degli Stati Uniti e del Giappone. È ragionevole affermare che gli Stati nazionali, in Europa e altrove, sono i veri superstati: sono quelli che ormai da tempo hanno assunto l'abitudine di vivere al di sopra dei propri mezzi, sono diventati dipendenti dai prestiti e hanno finito per creare il caos gigantesco del debito sovrano al quale l'Europa sta cercando disperatamente di sopravvivere.

Non è la prima volta nella storia che gli Stati nazionali rischiano di distruggere l'Europa. Ci auguriamo che sia la prima volta che una federazione leggera riporti equilibrio, pace e prosperità.

Spesa pubblica in percentuale del PIL (anno 2010)

UE-27	50,6
Germania	47,9
Francia	56,6
Italia	50,3
Polonia	45,4
Spagna	45,6
Regno Unito	50,4
<i>Stati Uniti</i>	42,3
<i>Giappone</i>	40,7

Fonti: Eurostat per l'UE e per gli Stati membri dell'UE; OCSE per Stati Uniti e Giappone.

⁵¹ Si noti tuttavia che l'1% del PIL dell'UE che qui va al settore della ricerca e sviluppo sarebbe finanziato interamente dai risparmi nelle spese per la difesa e dall'eliminazione dei sussidi agricoli.

Conclusioni

Come è stato illustrato nella prima parte del presente documento, l'idea che l'UE possa sopravvivere alla crisi attuale e prosperare solo muovendosi rapidamente verso un'unione politica sta raccogliendo un consenso crescente.

Poiché gli europei si sono mossi in tal senso sempre in modo frammentario e discontinuo, procedendo a piccoli passi – l'"unione sempre più stretta" – vi è il rischio che, spinti dalla pressione degli eventi, si finisca per produrre qualcosa che somigli a una federazione senza esserlo realmente. Una strana creatura di Frankenstein, un mostro.

Se, ad esempio, si arrivasse a un'Europa che conservasse il bilancio attuale, tanto limitato quanto sperato, ma che, (attraverso gli Eurobond) si facesse carico del più grande debito pubblico del mondo; un'Europa che si dotasse di un ministero delle finanze che non fosse affatto un ministero delle finanze ma solo il responsabile del fondo monetario europeo (il MES, Meccanismo europeo di stabilità); un'Europa che formalmente lasciasse agli Stati membri il controllo della spesa pubblica ma che in pratica avesse il potere di imporre loro la politica fiscale e persino di collocarli, in casi estremi, sotto la propria amministrazione controllata; un'Europa che non fosse ancora dotata di un potere esecutivo che fosse espressione del voto popolare, né di una diplomazia, né di forze armate - ma che avesse ancora un parlamento a elezione diretta, una corte di giustizia, una moneta unica abbinata a una banca centrale.

A parer nostro, questa non sarebbe una federazione, ma un mostro politico. E dato che, per creare un simile mostro, come ha ampiamente chiarito il governo tedesco, si deve in ogni caso modificare il trattato, dovremmo cercare di cogliere questa opportunità per prendere in considerazione più seriamente quanto è stato sostenuto a proposito di un'unione politica dell'Europa e del cammino verso una vera Federazione europea da persone molto diverse fra loro come Gerhard Schröder, Guy Verhofstadt, Franco Frattini, Alain Juppé, Wolfgang Schäuble e Kenneth Rogoff.

Da parte nostra, abbiamo tentato di dimostrare, al meglio delle nostre possibilità, che gli Stati Uniti d'Europa non debbono necessariamente essere il superstato temuto dagli euroscettici, ma una Federazione leggera.

Se ciò appare ancora impensabile, preghiamo di considerare che molto spesso l'impensabile finisce per rivelarsi così perfettamente pensabile da essere stato già pensato.

Gli Stati Uniti d'Europa immaginati da Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi nel Manifesto di Ventotene del 1941, consistevano in un esercito federale, una politica estera federale, un'unione monetaria, le quattro libertà su cui si basa il mercato interno e la rappresentanza diretta dei cittadini europei.⁵² Neanche questo era un superstato.

Nel 1977, il rapporto MacDougall sul ruolo della finanza pubblica nell'integrazione europea giungeva a queste conclusioni: "E' possibile concepire, presumibilmente nel lungo periodo, una Federazione europea in cui la spesa pubblica federale ammonti a circa il 20-25% del prodotto lordo, come negli Stati Uniti e nella Repubblica Federale di Germania. Una fase precedente potrebbe essere una federazione con una spesa federale molto inferiore, dell'ordine del 5-7% del prodotto lordo, o del 7,5-10% circa, comprendendoci la difesa. Una caratteristica essenziale di questo tipo di federazione sarebbe che i servizi sociali e il welfare resterebbero quasi interamente al livello nazionale".

Si noti come non controverso fosse all'epoca l'uso dei termini "federale" o "federazione" nell'ambito di un gruppo di saggi presieduto da un britannico. Sono altresì da sottolineare i costi economici della difesa (2½ -3% del PIL) nel periodo della guerra fredda.

Quanto al resto della citazione, ci auguriamo solo che, a questo punto, risulti familiare e ragionevole al lettore di questo documento.

⁵² Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, *Il Manifesto di Ventotene*, (Milano: RCS Quotidiani SpA, 2010), p. 17 e p. 61.