



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

ALBERTO MAJOCCHI

**Linee guida di un
Piano di Sviluppo Sostenibile
per l'economia europea**

Verso un'Unione fiscale federale

Giugno 2012

Questo *paper* costituisce il testo di riferimento del Gruppo di lavoro su “Piano Europeo di Sviluppo e Governo dell’Economia Europea” promosso dal [Centro Studi sul Federalismo](#).

Il Gruppo di lavoro è coordinato dal Prof. [Alberto Majocchi](#) (Università di Pavia), che ha redatto il testo, integrandolo con contributi di [Alfonso Iozzo](#), [Roberto Palea](#), [Michele Ruta](#).

Il Rapporto finale del Gruppo di lavoro, previsto entro la fine del 2012, includerà interventi di approfondimento sui temi più rilevanti per il “Piano Europeo di Sviluppo”.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio 30, 10024 Moncalieri (TO)

Tel. + 39 011.6705024 Fax + 39 011.6705081

www.csfederalismo.it info@csfederalismo.it

Indice – 1) *Dalla crisi del debito a un piano di rilancio dell'economia europea;* 2) *Il mercato mondiale e il processo di globalizzazione;* 3) *La globalizzazione e i vincoli alla politica economica;* 4) *Un modello di crescita fondato sulla tutela dell'ambiente;* 5) *I vincoli all'indebitamento e il fiscal compact;* 6) *La stabilità finanziaria dell'eurozona e lo ESM;* 7) *Carbon tax e sviluppo sostenibile;* 8) *Gli obiettivi del nuovo modello di sviluppo sostenibile;* 9) *Il piano europeo di sviluppo sostenibile;* 10) *Il finanziamento del piano;* 11) *L'aumento del bilancio europeo e la tassa sulle transazioni finanziarie;* 12) *Il Tesoro europeo e l'Unione fiscale federale;* 13) *Dall'Unione fiscale alla Federazione europea*

1) Dalla crisi del debito a un piano di rilancio dell'economia europea

A fronte del permanere della crisi del debito sovrano e della lentezza della ripresa dell'economia europea, i paesi membri dell'Unione Europea si trovano stretti in una morsa sempre più rigida: per rispettare le regole più stringenti imposte dal *fiscal compact* debbono adottare in tempi brevi misure di riduzione sia dell'indebitamento netto, sia, progressivamente, del rapporto debito/Pil. Al contempo, essi sono gravati dalle accresciute spese del sistema di sicurezza sociale per sostenere i lavoratori che hanno perso il posto di lavoro e il sistema produttivo che soffre degli effetti della caduta della domanda e delle restrizioni creditizie che accompagnano il risanamento dei bilanci delle banche. Il tutto in una situazione della finanza pubblica che si deteriora endogenamente per la contrazione delle entrate a seguito della caduta del reddito.

In considerazione delle difficoltà di bilancio che gravano sui paesi dell'area euro e che ne limitano pesantemente la possibilità di mettere in atto un'efficace politica di rilancio, un ruolo decisivo per sostenere la ripresa deve quindi essere giocato necessariamente dall'Unione Europea, anche al fine di ridurre le tensioni sociali che stanno diventando insostenibili in molti paesi e allentando – attraverso gli effetti espansivi automatici sulle entrate fiscali – i vincoli che gravano sui bilanci nazionali. Ma le risorse di bilancio dell'Unione sono limitate e, comunque, i governi sembrano al momento unicamente impegnati a fronteggiare la crisi dei debiti sovrani attraverso le ineludibili misure di salvataggio senza preoccuparsi di mettere in atto un piano di più ampio respiro, capace di restituire prospettive di sviluppo per l'insieme dell'economia europea. Per cercare di uscire da questa impasse occorre quindi promuovere al più presto un'iniziativa per avviare la realizzazione di un progetto politico che preveda la creazione per tappe di una finanza federale in Europa, lungo le linee seguite in passato per arrivare alla moneta unica. E il punto di partenza per l'elaborazione di questo piano è rappresentato dalla consapevolezza che la crisi attuale segna la fine di una fase del processo di crescita dell'economia europea, e che dalla crisi attuale non si esce con una politica che miri prioritariamente al sostegno della domanda di beni di consumo.

Per avviare questa radicale mutazione del paradigma della crescita in Europa è quindi necessario promuovere la realizzazione di un modello di sviluppo sostenibile sul piano economico, sociale e ambientale. In conseguenza, il motore principale di questa nuova fase di sviluppo è rappresentato dagli investimenti pubblici per la produzione, anche attraverso una *partnership* pubblico-privato, non soltanto di beni materiali – necessari, come le infrastrutture (trasporti, energia, banda larga) – bensì anche immateriali, in particolare investimenti per la ricerca di base e per l'istruzione superiore e mirati al sostegno dell'innovazione tecnologica, al fine di promuovere un incremento della produttività e della competitività dell'industria europea, giunta ormai alla soglia della frontiera tecnologica. Ma occorre promuovere altresì la produzione di beni pubblici per far fronte ai bisogni dei cittadini che non sono soddisfatti attraverso il mercato (protezione dell'ambiente, conservazione delle risorse naturali e dei beni culturali, servizi alle persone, soprattutto delle classi più deboli), con la partecipazione di nuovi attori, in particolare del terzo settore.

Ma questo rilancio degli investimenti pubblici e, più in generale, della domanda pubblica si scontra, in Europa e negli Stati membri, con il vincolo di bilancio. In conseguenza alle restrizioni finanziarie diffuse in tutti i paesi dell'area euro, dal 1980 al 2010 la quota degli investimenti pubblici sul Pil si è ridotta da più del 3,5% a meno del 2,5%. Come è stato sostenuto recentemente anche in un recente Rapporto di *Notre Europe*¹, il rilancio dell'economia europea richiede una forte inversione di tendenza, con un ammontare di nuovi investimenti pubblici pari all'1% del Pil europeo, ossia di circa 100 miliardi di euro all'anno. E le dimensioni del bilancio europeo rimangono da tempo congelate nelle dimensioni di un 1% del Pil, del tutto inadeguata per sostenere la produzione dei beni necessari per realizzare questa profonda trasformazione della struttura dell'economia europea.

2) Il mercato mondiale e il processo di globalizzazione

Negli ultimi vent'anni la gestione della politica economica in Europa è stata dominata dall'influenza del pensiero neo-liberista e dall'imitazione del modello americano. Le politiche di crescita nel quadro europeo hanno puntato, in una prima fase, sul completamento del mercato interno e, successivamente, su politiche dell'offerta. La liberalizzazione nel mercato interno ha sostenuto la crescita, ma attualmente è in grado di promuovere soltanto in misura marginale un'ulteriore espansione dell'economia europea. Nella visione dominante dei governi la soluzione ai problemi dell'Europa sembra quindi che debba affidarsi a ulteriori interventi dal lato dell'offerta (in particolare, maggiore flessibilità sul mercato del lavoro e misure di liberalizzazione), senza intervenire in misura sostanziale sul lato della domanda. Si tratta di una politica largamente illusoria, come è dimostrato dalla situazione di recessione in cui è piombata l'economia europea. Ma, per definire in termini adeguati un piano di rilancio dell'economia europea, occorre in via prioritaria riconsiderare in profondità le caratteristiche del mercato mondiale dopo l'avvio del processo di globalizzazione.

¹ J. Haug, A. Lamassoure, G. Verhofstadt, D. Gros, P. De Grauwe, *Europe for Growth. For a Radical Change in Financing the EU*, Notre Europe, Paris, aprile 2011

Nel corso degli ultimi due decenni il volume dei beni scambiati si è triplicato, con l'irruzione sulla scena mondiale delle economie emergenti (in particolare, i Bric – Brasile, Russia, India e Cina) e con una crescente de-nazionalizzazione dei processi produttivi. Il peso della Cina nell'economia mondiale è passato dal 2% all'8%, mentre la quota indiana ha raggiunto il 3%. Alla base di questi cambiamenti stanno evidentemente le innovazioni tecnologiche, segnatamente nei settori del trasporto e delle comunicazioni. Ma altrettanto rilevanti sono i mutamenti intervenuti nei processi produttivi in quanto il valore del prodotto che i consumatori finali acquistano è ormai dato da una serie di funzioni che sono eseguite in paesi diversi. Così, tra il 2000 e il 2010 lo scambio di beni intermedi, cioè di parti e di componenti che contribuiscono alla produzione di beni finali, è più che raddoppiata e corrisponde a circa il 18% del commercio mondiale.

Anche questo processo di de-nazionalizzazione della produzione ha alla radice innovazioni tecnologiche. La prossimità fisica dei vari stadi della produzione non è più necessaria dato che il progresso tecnologico consente di coordinare diverse fasi della produzione in luoghi diversi, separando la fase di progettazione di un prodotto dalla produzione di alcune sue componenti e dall'assemblaggio. Questo processo investe da vicino anche l'Europa. Il commercio di beni intermedi dell'Unione europea – utilizzato come *proxy* del grado di internazionalizzazione della produzione – è pari al 15% del commercio mondiale e si è indirizzato nell'ultimo decennio soprattutto verso l'Asia e verso i paesi già facenti parte dell'Unione Sovietica. Ma oltre il 60% di questo commercio di parti e di componenti rimane comunque all'interno dell'Unione stessa, e questo dato mostra come le imprese europee abbiano sviluppato un importante *network* produttivo pan-europeo. Il completamento del mercato unico e la stabilità monetaria garantita dall'euro rappresentano in effetti il motore che ha permesso ai sistemi produttivi dei vari paesi europei di guadagnare efficienza attraverso questo processo di de-nazionalizzazione. E, come ha osservato recentemente un Rapporto *Bruegel*², quando si ragiona di competitività, si deve ormai fare riferimento alle imprese, e non ai paesi. La dimensione, la produttività, la qualità del capitale umano e la capacità di innovare, oltre alla redistribuzione su scala mondiale dei processi produttivi, sono i fattori decisivi che spiegano il successo delle imprese europee, particolarmente nei mercati emergenti, grazie alla competitività non-di-prezzo, ossia legata alla qualità. E di questi fattori occorre tener conto nella definizione di un piano di rilancio dell'economia europea.

3) La globalizzazione e i vincoli alla politica economica

Ma il processo di globalizzazione ha introdotto altresì importanti variazioni anche per quanto riguarda la gestione della politica economica. La prima osservazione in proposito riguarda l'impossibilità di avviare misure autonome di rilancio dell'economia a livello nazionale. Le dimensioni di qualsiasi mercato europeo, ivi incluso quello tedesco, non sono più in grado di

² G. Barba Navaretti, M. Bugameli, F. Schivardi, C. Altomonte, D. Horgos, D. Maggioni., *The Global Operations of European Firms. The Second EFIGE Policy Report*, Bruegel, Brussels, 21luglio 2011

garantire che gli effetti di misure espansive non si manifestino prevalentemente attraverso i canali dei rapporti con l'estero. In conseguenza, nessun paese è disposto a spendere risorse i cui benefici sono in larga misura goduti da altri all'esterno del paese che impiega le proprie risorse per lo sviluppo. Si ha quindi un sottodimensionamento delle politiche anticicliche, che può essere superato soltanto se la politica di stabilizzazione viene gestita in uno spazio territoriale sufficientemente ampio affinché la maggior parte dei benefici non vengano esternalizzati. In altre parole, il compito della politica di stabilizzazione deve essere attribuito al livello europeo di governo.

La tesi prevalente, influenzata dalla posizione dogmatica del governo tedesco che risente degli influssi culturali di quella corrente di pensiero che in Germania è chiamata *Ordoliberalismus*³, è che in realtà misure anticicliche non sono necessarie purché operino efficacemente gli stabilizzatori automatici. Se i bilanci sono in pareggio, quando il reddito diminuisce si contraggono le entrate e aumentano le spese. Il bilancio pubblico va in disavanzo e sostiene quindi la ripresa dell'economia. In realtà, anche in presenza di stabilizzatori automatici, gli effetti sono comunque inferiori rispetto a quelli necessari per ristabilire condizioni di equilibrio sui mercati. Ma, soprattutto, anche una buona politica di stabilizzazione automatica è inefficace in quanto non favorisce i cambiamenti strutturali che sono necessari in questa nuova fase della politica europea e mondiale.

La seconda osservazione parte dal riconoscimento del fatto che la globalizzazione ha reso stringente il vincolo ambientale. Il profondo mutamento intervenuto nella struttura dell'economia mondiale impone un profondo riposizionamento delle economie dei paesi di antica industrializzazione. L'aumento dei prezzi delle materie prime, delle derrate alimentari e delle fonti di energia al manifestarsi dei primi deboli segnali di ripresa dell'economia mondiale è un chiaro segnale dell'impossibilità di riavviare un processo di sviluppo lungo le linee tradizionali. La compatibilità con l'equilibrio ecologico del modello di sviluppo di tipo americano, fondato su un'espansione continua della domanda di beni di consumo, è garantita fino all'avvio del processo di globalizzazione dalla "fortunata" circostanza che su sei miliardi di abitanti del pianeta, solo un sesto appartiene al mondo industrializzato, che gode di consumi opulenti e esercita una pressione sulla disponibilità di risorse naturali e ambientali, mentre il resto del mondo ne rimane escluso. Nell'ultimo ventennio la situazione è radicalmente cambiata. Innanzitutto il pianeta deve garantire la sopravvivenza di un miliardo di persone in più, ma soprattutto, su questi 7 miliardi di abitanti della Terra, grosso modo sei miliardi sono entrati nella fase del consumismo e soltanto un miliardo – localizzati soprattutto in Africa e in alcuni paesi dell'Asia meridionale e dell'America Latina – deve convivere con problemi di povertà acuta. In conseguenza, la pressione sulle risorse naturali e ambientali è cresciuta in modo esponenziale, con effetti che ormai si manifestano con grande chiarezza e che non si limitano ai cambiamenti climatici indotti dalle emissioni di anidride carbonica, ma incidono pesantemente sulla qualità della vita, in particolare nei paesi più industrializzati. Se si vuole garantire un miglioramento della qualità della vita nelle aree più ricche e dei livelli di consumo

³ S. Dullen-U. Guérot, *The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany's Approach to the Euro Crisis*, European Council of Foreign Relations, February 2012

nei paesi più poveri occorre quindi prevedere misure di austerità che riducano la domanda di beni naturali e ambientali in modo tale da consentirne un'espansione nei paesi più poveri.

La terza osservazione ha come fondamento la profonda osservazione di Einaudi che “sul mercato si soddisfano domande, non bisogni”⁴. E' un fatto che una crescente quantità di beni di consumo è oggi a disposizione delle famiglie, anche delle classi di reddito meno avvantaggiate. Ma il numero di bisogni insoddisfatti è impressionante. E questi bisogni non sono soddisfatti perché non si traducono in domanda monetaria, e non vengono quindi garantiti dai meccanismi di mercato. Si tratta quindi di spostare risorse dalla produzione di beni materiali alla soddisfazione dei bisogni non garantiti dal mercato. E il problema che deve essere risolto discende dal fatto che per la soddisfazione di questi bisogni occorre impiegare in larga misura risorse pubbliche, in una situazione che vede una forte contrazione delle risorse disponibili, ovvero promuovere un intervento del c.d. terzo settore, il che richiede profonde ristrutturazioni del settore economico e sociale.

Un'ultima osservazione discende dal fatto che il processo di globalizzazione ha reso molto più agguerrita la concorrenza sul mercato mondiale, con la presenza di nuovi produttori che possono usufruire delle tecnologie moderne – che sono ormai diventate un'esternalità facilmente usufruibile in tutti i paesi del mondo che abbiano a disposizione manodopera qualificata e che siano capaci di attrarre investimenti dai paesi più avanzati – e che utilizzano forza lavoro che richiede salari largamente inferiori rispetto ai paesi di più antica industrializzazione. La teoria dominante ne trae la conseguenza che è quindi inevitabile che la competitività esterna faccia comunque premio sugli altri obiettivi di politica economica, limitando fortemente le dimensioni della spesa pubblica per poter ridurre parallelamente il prelievo fiscale, in modo tale che si contraggano i costi di produzione delle imprese e aumentino le possibilità di vendere i propri prodotti sul mercato mondiale. E la teoria dominante sostiene altresì che, nella nuova distribuzione mondiale del potere economico, in Europa non è più possibile mantenere né le conquiste più avanzate del *welfare state*, né le misure di protezione dell'ambiente che sul nostro continente risultano molto più costose che in altre parti del mondo.

Questo punto di vista dominante non può essere condiviso in quanto trascura il fatto che la competitività dell'industria europea è legata soprattutto alla qualità del prodotto e all'introduzione di nuove tecnologie nei processi produttivi. Per garantire nel tempo elevati livelli di competitività è invece necessario accrescere le spese per la ricerca e per l'istruzione superiore – al fine di disporre a tutti i livelli di manodopera molto qualificata – e per lo sviluppo di nuove tecnologie – al fine di garantire l'*upgrading* qualitativo dei prodotti e dei processi. Al contempo, occorre evitare il deterioramento del capitale umano, e in particolare del capitale rappresentato da una forza lavoro altamente qualificata, attraverso una progressiva precarizzazione del mercato del lavoro, che generi insicurezza e una continua instabilità dell'occupazione⁵. Se si vuole introdurre una maggiore flessibilità sul mercato del lavoro,

⁴ L. Einaudi, *Lezioni di politica sociale*, Einaudi, 1964, p. 23

⁵ U. Beck, *The Brave New World of Work*, Oxford, Polity Press, 2000

occorre accompagnarla con un rafforzamento della rete di sicurezza sociale e con più elevati investimenti nella formazione e nella riqualificazione professionale. Per conseguire questi risultati è necessario rafforzare l'Europa dell'istruzione e della ricerca e l'Europa sociale, introducendo nel sistema una maggiore quantità di spesa pubblica finalizzata a questi obiettivi, e questo presuppone un controllo molto rigido su altri settori di spesa al fine di favorire le trasformazioni strutturali necessarie per avviare una nuova fase del processo di sviluppo dell'economia europea.

4) Un modello di crescita fondato sulla tutela dell'ambiente

Negli ultimi decenni il tasso di crescita dell'economia europea è andato riducendosi progressivamente. E già prima della fase recessiva che ha colpito l'eurozona a seguito della crisi finanziaria originatasi negli Stati Uniti, si è posto il problema di mettere in atto una strategia innovativa per sostenere una ripresa del processo di crescita. Si è giunti così all'approvazione della Strategia di Lisbona che prevede che l'Unione europea debba diventare "*the most dynamic and competitive knowledge-based economy in the world by 2010 capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion and respect for the environment*". Il fondamento di questa strategia consiste nel riconoscimento che, al fine di sostenere gli standard di vita raggiunti e garantire la sopravvivenza del suo modello sociale unico al mondo, l'UE debba accrescere la produttività e quindi la competitività dei suoi prodotti, in un mondo caratterizzato da una competizione globale sempre più agguerrita, da rapidi sviluppi tecnologici e in presenza di un progressivo invecchiamento della popolazione europea. Ma il metodo aperto di coordinamento che doveva garantire il successo dell'iniziativa comunitaria è fallito perché l'Unione non dispone né delle risorse finanziarie, né della capacità di decisione necessarie per sostenere la realizzazione degli obiettivi prefissati.

Gli obiettivi di Lisbona sono stati riformulati con l'approvazione della Strategia Europa 2020, nel tentativo di tener conto dei profondi cambiamenti strutturali con cui deve confrontarsi l'Europa. Il punto centrale da considerare, e che è solo parzialmente valutato nella formulazione della Strategia, è che non si tratta più soltanto di un problema di bassi tassi di crescita con conseguente aumento della disoccupazione, ma si deve procedere a una trasformazione in profondità del modello di sviluppo europeo. Dopo l'avvio dell'Unione monetaria si sono messi all'opera potenti fattori di cambiamento: da un lato, la spinta ad un'ulteriore agglomerazione dei processi produttivi agisce prepotentemente, favorendo la concentrazione dell'attività industriale nelle aree già maggiormente industrializzate, localizzate prevalentemente al Nord; d'altro lato, l'elemento dinamico della domanda rappresentato dai consumi privati si inaridisce progressivamente, mentre la crescita immobiliare si scontra con l'utilizzo sempre più costoso di una delle risorse più scarse, ossia il suolo urbano.

La ripresa della crescita in Europa, al di là dei fattori congiunturali che richiedono interventi *ad hoc* per superare la crisi finanziaria e la conseguente crisi dei debiti sovrani, presuppone quindi che in via prioritaria venga identificato il fattore dinamico che può sostenere una nuova fase di accelerazione del tasso di sviluppo (come è avvenuto in passato con il consumo di massa dei mezzi di trasporto a motore e, più recentemente, con la rivoluzione delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione). E, come afferma con chiarezza Michel Aglietta, “*il ne fait pas de doute que l'environnement est la nouvelle frontière technologique*”⁶.

5) I vincoli all'indebitamento e il *fiscal compact*

Posta di fronte alla duplice sfida di un progressivo declino del tasso di crescita dell'economia e di un invecchiamento continuo della popolazione, con il conseguente aumento dei costi della protezione della vecchiaia e della tutela della salute, l'Unione europea fa propria la diagnosi tradizionale, che adotta il punto di vista prevalente in Germania: il problema dell'economia europea è legato all'indebitamento del settore pubblico nei paesi che non sono in grado di rispettare la disciplina finanziaria. Si tratta quindi di imporre regole più severe per evitare comportamenti che possono generare un ulteriore incremento dell'indebitamento e rendono impossibile il superamento della crisi dei debiti sovrani.

Con l'avvio dell'Unione monetaria i vincoli alla politica fiscale definiti nel Trattato di Maastricht – indebitamento netto non superiore al 3% del Pil e stock di debito pari al 60% del Pil – vengono ulteriormente inaspriti con l'approvazione del Patto di Stabilità (e di Crescita) che impone che nel medio termine il saldo di bilancio debba essere in pareggio (o comunque prossimo al pareggio). Questa regola viene ulteriormente rafforzata dal c.d. *fiscal compact* che ribadisce come il saldo di bilancio strutturale – ossia al netto dell'andamento del ciclo – non debba superare lo 0,5% del Pil, mentre la distanza fra la quota del debito sul Pil e il 60% deve essere ridotta del 5% all'anno. Vengono poi definite, sempre nel *fiscal compact*, procedure di controllo e sanzioni per evitare che le regole previste non vengano osservate. La regola del pareggio di bilancio per i paesi dell'area dell'euro deve infine essere inserita nella Costituzione – o godere comunque di uno status giuridico equivalente – e deve quindi assumere un ruolo pari a quello riconosciuto nel Trattato di Maastricht all'indipendenza della Banca Centrale Europea.

Si tratta in sostanza di applicare una specie di *golden rule* rafforzata in quanto il saldo di bilancio che deve essere sostanzialmente in pareggio include anche la spesa per investimenti. Nella teoria classica della finanza pubblica la versione più diffusa della *golden rule* prevede invece che la spesa corrente debba essere finanziata con il gettito delle imposte, mentre la spesa per investimenti può finanziarsi o con un avanzo del bilancio corrente o con emissioni di titoli pubblici. La regola del pareggio si applica quindi al bilancio corrente, mentre per la spesa di investimento si può ricorrere all'indebitamento (con alcuni vincoli per evitare un eccesso di indebitamento, come ad esempio la fissazione di una quota massima di entrate

⁶ M. Aglietta, *Zone Euro. Éclatement ou Fédération*, Michalon, Paris, 2012, p. 134

tributarie che possono essere destinate alla copertura delle spese legate all'indebitamento). La ragione di questa versione classica della *golden rule* appare chiara in quanto si ritiene che la copertura di una spesa che è destinata a produrre i suoi effetti per un lungo periodo di tempo – in alcuni casi, si tratta di decenni – non possa avvenire in un solo esercizio finanziario e debba essere spalmata su più bilanci. Tra l'altro, se gli investimenti pubblici favoriscono la crescita, le entrate aumentano e rendono quindi possibile coprire i costi dell'investimento.

L'ipotesi sottostante la regola del pareggio risale sostanzialmente all'equivalenza ricardiana, ossia si presume che i risparmiatori siano perfettamente razionali e le informazioni siano perfette. In questo caso, un disavanzo oggi lascia presupporre un aumento delle imposte domani per finanziare il debito. In conseguenza, il risparmio deve crescere per far fronte agli oneri futuri e si contrae la domanda. Al contrario, se si garantisce il pareggio del bilancio, cambiano le aspettative dei risparmiatori e degli investitori, sia domestici che internazionali, e quindi si riducono i tassi di interesse, con effetti positivi sul saldo di bilancio per la riduzione del costo per il servizio del debito. Le risorse fiscali che vengono liberate possono quindi essere destinate a finanziare gli investimenti pubblici che garantiscono un rafforzamento del tasso di crescita dell'economia.

6) La stabilità finanziaria dell'eurozona e lo ESM

La giustificazione di fondo del *fiscal compact* risale comunque al crescente indebitamento degli stati membri dell'Unione europea, che ha portato alla crisi del debito sovrano e che ha messo definitivamente in luce i limiti di un modello di sviluppo fondato sul debito. Oggi gli stati dell'eurozona sono vincolati non soltanto in termini quantitativi, ma hanno perso in larga misura anche la sovranità relativa alla formazione del bilancio, che deve essere sottoposto a un giudizio preventivo da parte delle istituzioni dell'eurozona. Se la verifica successiva degli impegni assunti al momento della formazione del bilancio non vengono rispettati, le regole prevedono sanzioni e, in ultima istanza, anche un ricorso alla Corte europea di Giustizia. L'avvio di questa Unione budgetaria, fortemente voluta dalla Germania, rappresenta un passo in avanti verso la costruzione di una vera e propria Unione fiscale, ma è un punto di partenza, di grande rilievo, non un punto di arrivo. E, in effetti, il pareggio di bilancio e la progressiva riduzione dello stock di debito non sono sufficienti per garantire, da un lato, un forte rilancio e un cambiamento strutturale dell'economia europea e, d'altro lato, il rispetto delle regole istituzionali che devono caratterizzare una democrazia compiuta.

La crisi dei debiti sovrani, che ha portato all'approvazione del *fiscal compact*, è stata accelerata dall'accanimento dei mercati confronti dei titoli emessi dagli Stati membri dell'eurozona, che viene spiegato nei suoi termini essenziali da De Grauwe⁷: gli Stati europei emettono debito in una moneta, l'euro, su cui non hanno un controllo diretto. Hanno quindi perso la sovranità monetaria, ma non fanno ancora parte di una federazione. Per uscire

⁷ P. De Grauwe, *The Governance of a Fragile Eurozone*, University of Leuven and Ceps, April 2011

definitivamente dalla crisi europea del debito è quindi necessario che gli Stati membri dell'area euro diventino Stati federati. Ed è nella direzione di un'Unione fiscale che si indirizza il processo avviato con il *fiscal compact*, che disciplina in modo rigido la politica di bilancio degli Stati membri, prevedendo un controllo da parte del livello europeo sugli atti fondamentali di finanza pubblica degli Stati membri e addirittura la competenza della Corte europea di Giustizia per annullare eventuali provvedimenti nazionali in contrasto con l'obiettivo del pareggio di bilancio.

Ma accanto al *fiscal compact* gli Stati membri dell'area euro hanno iniziato a costruire un sistema specializzato per finanziare gli Stati membri che hanno perso la sovranità monetaria, e si avviano a diventare in prospettiva Stati membri di una federazione. Già oggi gli Stati rimangono debitori per i prestiti ricevuti – a tassi di interesse inferiori a quelli che dovrebbero pagare con emissioni nazionali – dallo *European Financial Stability Facility* (EFSF) per finanziare le nuove emissioni necessarie per far fronte ai titoli in scadenza, e devono indicare nel bilancio di previsione le poste vincolate a favore dello EFSF per il servizio del debito contratto. Una volta ratificato il nuovo Trattato che lo istituisce, firmato a Brussels il 2 febbraio 2012, lo *European Stability Mechanism* (ESM) è destinato a diventare il sistema ordinario per garantire la stabilità finanziaria dell'eurozona e degli Stati membri, raccogliendo le risorse necessarie attraverso l'emissione di *bonds* a fronte dei prestiti concessi agli Stati (articolo 3 del Trattato). In contropartita, l'assistenza finanziaria da parte dello ESM sarà soggetta a condizioni di stretta condizionalità, che potranno prevedere non soltanto un programma macro-economico di aggiustamento (articolo 12), ma anche garanzie più specifiche: il Trattato istitutivo prevede infatti lo status di creditore privilegiato per lo ESM nei confronti dello Stato membro finanziato (punto 13 dei Considerando). In conseguenza, in caso di insolvenza, lo ESM avrà diritto a essere rimborsato prima dei creditori privati. Infine, "*the ESM shall establish an appropriate warning system to ensure that it receives any repayments due by the EMS Member under the stability support in a timely manner*" (articolo 13.6). In definitiva, attraverso la concessione di prestiti agli Stati membri dell'eurozona e l'emissione di *bonds* per la provvista dei mezzi finanziari necessari, lo ESM agisce di fatto come l'embrione di un'Agenzia federale del debito, creando al contempo titoli europei appetibili a livello mondiale e contribuendo così allo sviluppo del mercato finanziario dell'eurozona.

Mentre quindi il *fiscal compact* garantisce il rispetto dei vincoli di bilancio da parte degli Stati membri dell'eurozona, lo ESM rappresenta il primo passo per avviare un sistema comune di sostegno finanziario agli Stati membri, ponendo fine alle speculazioni fondate su una possibilità di crisi del debito da parte di uno Stato, costretto a indebitarsi sul mercato a condizioni eccessivamente onerose, che possono portare all'avvio di una spirale inarrestabile di esplosione del debito. La crisi del debito sovrano ha quindi obbligato gli Stati membri dell'eurozona ad avviare concretamente i primi passi verso un'Unione fiscale. Resta da risolvere il problema della crescita.

7) Carbon tax e sviluppo sostenibile

Se la ripresa dell'economia – giustamente – non può più fondarsi su un crescente indebitamento, occorre quindi valutare, nelle nuove condizioni determinate dall'approvazione del *fiscal compact*, in qual modo sia possibile far ripartire la crescita nell'area dell'euro, identificando: a) il fattore dinamico che può avviare una nuova fase di sviluppo; b) la politica da utilizzare per attivarlo; c) gli strumenti finanziari per coprire la spesa. E la risposta più adeguata sembra essere: a) la conservazione dell'ambiente; b) la politica di innovazione e di sviluppo tecnologico; c) la *carbon tax*.

Sul primo punto vi è ormai una larga convergenza di opinioni, includendo nella definizione della sostenibilità dello sviluppo non solo gli aspetti ambientali, ma anche economici e sociali. Il punto centrale della nuova fase di sviluppo sembra essere l'individuazione di fonti di energia diverse dai combustibili fossili, per far fronte al problema dei cambiamenti climatici in primo luogo, ma anche per ridurre la dipendenza dell'Europa dalle importazioni di gas e di petrolio e per mettere a disposizione nuove fonti di energia per i paesi economicamente arretrati, in particolare del continente africano. Il perseguimento di questo obiettivo presuppone una massa ingente di investimenti pubblici, in primo luogo nella ricerca e nell'applicazione dei risultati della ricerca per la produzione di nuove fonti di energia pulita, per il risparmio energetico e per un uso più efficiente dell'energia.

Tutte le grandi rivoluzioni nell'economia e nella società si sono verificate in concomitanza dell'avvento di nuovi regimi energetici, che hanno contrassegnato ogni fase del progresso e della civiltà dell'uomo. Oggi la grande sfida tecnologica con la quale l'umanità si confronta è quella della trasformazione sempre più efficiente dell'energia solare, diffusa, inesauribile e gratuita, in energia elettrica. I vertiginosi progressi compiuti negli ultimi anni nel settore dell'energia eolica e in quella fotovoltaica dimostrano che è prossimo l'avvento di un'era in cui ciascun uomo può diventare produttore dell'energia che consuma e i paesi del Sud del mondo, afflitti finora da miseria e sottosviluppo, si scopriranno "solarmente ricchi". Questa constatazione fa emergere il contenuto democratico del nuovo regime energetico "verde" e le sue potenzialità di più equa redistribuzione delle risorse energetiche e delle ricchezze tra i popoli della Terra.

Oltre a promuovere gli investimenti pubblici, la politica europea deve altresì destinare una quantità crescente di risorse al finanziamento dell'istruzione superiore, per produrre personale con elevate qualità professionali, e della ricerca di base e applicata, per avviare la realizzazione di un nuovo paradigma nella produzione di energia che renda compatibile la crescita della produzione con la conservazione della qualità dell'ambiente. Ricerca e innovazione tecnologica devono svilupparsi altresì nell'utilizzo delle nuove fonti di energia per migliorare la qualità della vita, soprattutto nelle aree urbane: basti pensare al problema di creare una mobilità dolce che non produca inquinamento e liberi l'ambiente delle città dal peso della congestione.

Lo strumento per favorire la transizione verso una nuova economia delle fonti di energia pulite è la *carbon tax*, ossia un'imposta europea che colpisca le diverse fonti sulla base sia del contenuto energetico, sia, e soprattutto, sulla base del contenuto di carbonio⁸. Una prima parte dell'imposta – sull'energia – è destinata a promuovere il risparmio energetico, mentre la seconda parte – sul contenuto di carbonio – scoraggia l'uso di combustibili fossili e favorisce il ricorso a nuove fonti di energia pulita. Un ulteriore effetto positivo della *carbon tax* è che la promozione delle nuove fonti di energia viene realizzata direttamente attraverso il mercato e senza la necessità di interventi burocratici che favoriscano attraverso incentivi la produzione di energia inizialmente molto costosa e incapace quindi di affermarsi sul mercato senza un intervento pubblico di sostegno. Con la *carbon tax* il prezzo dei combustibili fossili aumenta in misura proporzionale alle esternalità negative provocate dal contenuto di carbonio, rendendo quindi conveniente il ricorso a fonti di energia alternative.

8) Gli obiettivi del nuovo modello di sviluppo sostenibile

Nel perseguimento di un nuovo modello di sviluppo ecologicamente sostenibile, la politica europea deve altresì proporsi:

- che venga chiuso il cerchio di estrazione, utilizzo, ripristino delle risorse naturali giacché l'umanità ora consuma (spesso sprecandole) le risorse naturali che, per definizione, sono scarse e degrada il patrimonio ambientale con ritmi di sfruttamento superiori alle sue capacità di rigenerarsi. Occorre conciliare il ritmo economico (la crescita) con il ritmo ecologico, utilizzando soluzioni tecnologiche "quasi mature" esistenti in ogni settore, nel riciclo dei materiali, di modo che le risorse vengano usate e riusate illimitatamente, perché alla chiusura del ciclo produttivo il prodotto di scarto che si ottiene non è altro che la risorsa originaria. In questo settore il ruolo dell'innovazione tecnologica può avere ricadute sullo sviluppo economico e sull'occupazione paragonabili a quelle del nuovo regime energetico;
- che venga promossa l'agricoltura sostenibile giacché la "rivoluzione verde" degli anni '90, basata su irrigazione, meccanizzazione, sementi ad alto rendimento e fertilizzanti chimici, come ampiamente certificato da ONU e FAO, non ha prodotto buoni risultati e che si proponga di adottare l'agricoltura ecologica per affermare "il diritto al cibo" nel mondo, producendo cibo buono, pulito e giusto per tutti, rispettando la qualità dei terreni, le culture locali, i metodi tradizionali, i commerci e gli input locali, la "filiera corta".

Ma vi sono altri settori in cui la politica europea può promuovere lo sviluppo di una *green economy*, e in particolare:

- la mobilità sostenibile, basata sui mezzi di trasporto pubblici, l'auto elettrica e quelle a celle a combustibile;

⁸ A. Majocchi, *Carbon-energy tax e permessi di inquinamento negoziabili nell'Unione europea*, Discussion Paper n. 3, Centro Studi sul Federalismo, Torino, ottobre 2011

- lo stoccaggio dell'energia e la tecnologia dell'idrogeno, quale vettore energetico, prodotto da fonti rinnovabili;
- la riprogettazione delle città per renderle meno inquinate e più vivibili;
- la costruzione di abitazioni "energeticamente passive";
- l'utilizzo di internet e di inter-grid nella distribuzione dell'energia.

In definitiva, la rivoluzione "verde" può aprire un futuro di sviluppo economico più democratico, diffuso, equo ed equilibrato, sospinto dall'ondata di una rivoluzione tecnologica i cui effetti, sicuramente profondi e duraturi, sono al momento ancora difficilmente definibili.

9) Il piano europeo di sviluppo sostenibile

In un quadro mondiale in profonda evoluzione, con una partecipazione di una quota crescente della popolazione mondiale al processo di sviluppo che richiede un uso razionale ed efficiente delle risorse naturali (alimentari, energetiche), l'Europa deve attuare una politica di stretto controllo delle risorse trasformando il suo sistema economico e produttivo in modo equo e sostenibile. Le scelte di fondo dell'Europa sono già orientate nella giusta direzione, a partire dagli obiettivi indicati nel Trattato di Lisbona sino alle decisioni del Consiglio Europeo con il varo della Strategia Europa 2020. La stretta via del rigore di bilancio (sia per gli stati che per gli individui) e dello sviluppo sostenibile è percorribile solo con uno sforzo comune europeo. Lo sviluppo può essere rilanciato soltanto con investimenti che rendano competitive le imprese europee, riducendo i consumi e il costo dell'energia e delle materie prime, utilizzando appieno le tecnologie dell'informazione, valorizzando e diffondendo la società della conoscenza.

Il progressivo aumento del reddito pro capite dei cittadini delle economie emergenti apre per l'Europa enormi possibilità di esportare beni e servizi di qualità, inserendo così l'economia europea nel nuovo ciclo mondiale. E, in effetti, la capacità di produrre beni industriali con alta componente tecnologica, servizi avanzati, beni culturali, è già diffusa in molti settori, ma solo se verrà inserita nella prospettiva di una scelta strategica che miri a una profonda ristrutturazione dell'economia europea potrà diffondersi, ampliarsi e migliorarsi.

Con il mercato comune prima e, successivamente, con il mercato unico l'Europa ha avviato lunghi cicli espansivi. Si tratta ora di promuovere una scelta analoga, diretta a inserire pienamente l'Europa nella nuova struttura dell'economia mondiale. Le proposte circolate in questa difficile fase dell'economia europea sono spesso indirizzate nella giusta direzione, ma limitandosi ai singoli quadri nazionali ne compromettono la realizzabilità, l'efficacia e l'economicità. Analogamente al programma del Mercato unico del 1992, anche oggi le soluzioni di cui maggiormente si discute si propongono unicamente di evitare il costo della "non Europa". L'esempio più rilevante è dato dagli investimenti in ricerca – specialmente nel campo delle nuove fonti di energia – per comprendere come piani unicamente nazionali, non integrati a livello europeo, rappresentino un immane spreco di risorse, non più consentito

dalla necessaria politica di rigore che deve orientare i bilanci pubblici e le stesse imprese private.

Oggi l'Europa deve invece promuovere in tempi brevi il varo di un *Piano europeo di sviluppo sostenibile*, di dimensioni limitate, ma decisivo per indicare la direzione di marcia a tutti gli operatori economici e sociali europei. E' responsabilità primaria della Commissione europea proporre le misure necessarie al Parlamento e al Consiglio europeo e presentarle ai cittadini, alle forze politiche, economiche e sociali europee. Il Piano deve coinvolgere anche le relazioni con le aree più strettamente correlate con l'Unione, per la loro prossimità geografica, in particolare i paesi del Mediterraneo che hanno avviato una profonda evoluzione politica, economica e sociale.

Il piano di investimenti proposto a suo tempo con grande lungimiranza dal Presidente Delors deve essere oggi riproposto e finalizzato a creare le necessarie condizioni di competitività, sostenibilità e coesione sociale per il rilancio europeo. Spetta alla Commissione indicare i progetti da sostenere, garantirne la fattibilità, assicurarne la gestione rigorosa e trasparente. Il bilancio europeo dovrebbe, a termine, essere finanziato esclusivamente da risorse proprie, le cui componenti essenziali dovrebbero essere una *carbon tax*, una tassa sulle transazioni finanziarie e la nuova IVA europea. Le proposte già avanzate dalla Commissione in materia di *carbon tax*⁹ e di tassa sulle transazioni finanziarie¹⁰ costituiscono elementi essenziali del Piano e l'adozione di queste proposte potrebbe garantirne il finanziamento. La *carbon tax* può inoltre spingere il sistema economico verso scelte di sostenibilità ed è compatibile con misure transitorie dirette a far gravare la tassa anche sui prodotti importati da aree che non abbiano ancora adottato misure analoghe. La tassa sulle transazioni finanziarie può essere utilizzata per rendere socialmente sostenibile la transizione del sistema economico – rifinanziando in modo significativo il Fondo per l'adeguamento alla globalizzazione e ridefinendo i compiti dello stesso –, e per spostare almeno in parte il carico fiscale dal lavoro non qualificato e precario alla rendita finanziaria.

Il varo del Piano, con le sue misure di fiscalità comune europea, dovrebbe essere accompagnato da una riduzione delle spese ora previste a livello degli stati membri nei settori di intervento comune. Al fine di assicurare la massima trasparenza ed efficienza nell'uso delle risorse è necessario prevedere in tutti i casi ove sia possibile – e certamente nel campo delle ricerche di nuove fonti energetiche – l'attivazione di programmi specifici e, se del caso, di agenzie responsabili dell'uso dei fondi. Dato che l'obiettivo principale del Piano è il rilancio degli investimenti occorre prevedere interventi finanziariamente significativi – anche se ad erogazione differita – attivando l'emissione di *project bonds*, coinvolgendo la BEI nella istruttoria e gestione degli interventi, da effettuare attraverso un Fondo Patrimoniale che mantenga la proprietà degli investimenti effettuati, per la parte finanziata dal Piano, al fine di

⁹ *Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity*, COM(2011)169 final, Brussels, 13.4.2011

¹⁰ *Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC*, COM(2011)594 final, Brussels, 28.9.2011

disporre – con il reddito, sia pure differito, di tali investimenti – di risorse per le nuove generazioni.

10) Il finanziamento del piano

Con la tassa sulle transazioni finanziarie occorrere reperire circa 30/40 miliardi di euro di risorse aggiuntive al bilancio europeo per consentire stanziamenti adeguati nel settore della ricerca e nel rifinanziamento del Fondo istituito dalla Commissione nel 2006 per far fronte alle difficoltà indotte dall'adeguamento alla globalizzazione del mercato del lavoro. Il bilancio dell'Unione si attesterebbe così vicino alla soglia dell'1,27% concordata a suo tempo tra gli Stati Membri. Nei precedenti cicli espansivi l'Europa è riuscita a creare oltre 15 milioni di nuovi posti di lavoro. Il Piano dovrebbe consentire la creazione di almeno 20 milioni di nuovi posti di lavoro, considerato che dovrebbe rendere competitivo in particolare il settore dei servizi, e dimezzare così l'attuale tasso di disoccupazione¹¹.

Il piano di investimenti previsti dal Piano dovrebbe raggiungere almeno i 300/500 miliardi, da erogare nell'arco di tre/cinque anni. Per consentire l'emissione di *project bonds* – con garanzie adeguate da parte dell'Unione – occorrerebbe utilizzare un gettito della *carbon tax* pari almeno a 50 miliardi annui per ripagare le emissioni. L'utilizzo della *carbon tax* per sostenere nella fase di avvio il piano di investimenti sarebbe pienamente giustificato dal fatto che il gettito di questo prelievo tenderà a diminuire man mano che l'economia europea – anche grazie al Piano – utilizzerà fonti energetiche non generatrici di CO₂.

Al termine del periodo di realizzazione del Piano l'Unione disporrebbe di un patrimonio la cui entità potrebbe raggiungere un valore pari almeno al doppio dell'investimento, assicurando così alle nuove generazioni un adeguato sostegno, come già avviene per i giovani norvegesi grazie al Fondo Pensioni alimentato dalla rendita petrolifera. In questo caso il Fondo patrimoniale europeo sarebbe alimentato dalla rendita sulle nuove fonti di energia attivate dal Piano con gli investimenti e le spese di ricerca, e potrebbe altresì sostenere l'inserimento dei giovani europei in un programma di servizio civile analogo al programma Erasmus, in attività lavorative autonome, in progetti mirati ad eliminare il precariato.

Qualora si riscontrassero insuperabili difficoltà per la partecipazione al Piano di tutti gli stati dell'Unione occorre prevedere la possibilità di procedere da parte di un gruppo di stati, attivando le norme sulle cooperazioni rafforzate, specialmente da parte dell'Eurogruppo e degli stati che vorranno associarsi alla realizzazione del Piano.

¹¹ A. Iozzo, *Per un piano europeo di sviluppo sostenibile*, Discussion Paper n. 2, Centro Studi sul Federalismo, Torino, ottobre 2011

11) L'aumento del bilancio europeo e la tassa sulle transazioni finanziarie

Per risultare politicamente gestibile, il bilancio europeo dovrà aumentare nel tempo in misura assai contenuta e non dovrà comunque superare nel medio periodo il 2% del Pil, così come suggerito già nel 1993 dalla commissione di esperti incaricata di studiare il ruolo della politica fiscale in un'Unione economica e monetaria nel rapporto *Stable Money - Sound Finances. Community Public Finance in the Perspective of EMU*. L'aumento delle dimensioni del bilancio europeo deve evidentemente essere accompagnato dalla contrazione dei bilanci degli Stati membri trasferendo a un livello superiore – sulla base del principio di sussidiarietà – spese (nel settore della difesa, della politica estera, della ricerca in particolare) che possono essere realizzate con maggiore efficacia e con notevoli risparmi finanziari utilizzando le economie possibili con una maggiore concentrazione e, quindi, con larghissime economie di scala. E' evidente che, man mano che crescano le esigenze di investimenti da finanziare a livello europeo – anche prevedendo in futuro l'utilizzo di emissioni di *eurobonds* come strumento per finanziare gli investimenti e rafforzare il mercato finanziario europeo –, si rafforzi parallelamente la necessità di procedere a una riforma nella struttura del bilancio europeo, in primo luogo prevedendo il ritorno a un sistema di vere e proprie risorse proprie. Non è infatti una vera risorsa propria la c.d. quarta risorsa, che non è altro che un contributo nazionale proporzionale al Pil e che potrebbe essere sostituita da una sovrimposta europea sulle imposte nazionali sul reddito – che non verrebbero toccate dalla riforma – versata direttamente dai cittadini al bilancio europeo in modo tale da garantire una maggiore trasparenza del prelievo e rafforzare al contempo la responsabilità di chi preleva le risorse.

Una nuova risorsa potrebbe essere assicurata al bilancio europeo con l'approvazione della proposta, avanzata recentemente dalla Commissione, di una Direttiva per introdurre una *carbon/energy tax* dal 2013. In una situazione in cui più chiari appaiono ormai i rischi legati ai cambiamenti climatici e sempre più urgente emerge la necessità di sostituire combustibili fossili con fonti di energia alternativa, un'imposta commisurata anche al contenuto di carbonio delle fonti di energia appare uno strumento adeguato per avviare processi virtuosi di *energy-saving* e di *fuel-switching* verso le fonti di energia rinnovabile, riducendo l'impatto negativo sull'ambiente del consumo di energia e favorendo l'introduzione di processi produttivi meno *energy-intensive*. Applicando l'aliquota proposta dalla Commissione di € 20 per tonn. di CO₂ e con un totale di emissioni nell'insieme dell'Unione stimata dalla *European Environmental Agency* in misura leggermente inferiore ai 5 miliardi di tonnellate, il gettito che potrebbe affluire al bilancio dell'Unione si aggira intorno ai 95-100 miliardi di euro. Parte di questo gettito potrebbe essere destinata al finanziamento della produzione di beni pubblici globali, attraverso un contributo europeo per promuovere la costituzione – in accordo con gli Stati Uniti e gli altri paesi del G20 – di un fondo mondiale per lo sviluppo sostenibile.

In questa prospettiva di riforma del bilancio uno strumento significativo può essere rappresentato dall'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie, che è stata recentemente proposta dalla Commissione. Secondo questa proposta, la tassa diventa esigibile per ogni transazione finanziaria nel momento in cui avviene, con un'aliquota non

inferiore allo 0,1% e allo 0,01% per le transazioni finanziarie relative a contratti derivati. Il gettito, che viene stimato dalla Commissione in misura pari a 57 miliardi di euro, potrebbe essere ripartito fra il bilancio dell'Unione e gli Stati membri. Nella fase attuale della congiuntura mondiale, una tassa che colpisca le operazioni di natura speculativa potrebbe, da un lato, essere maggiormente accettabile rispetto ad altre forme di prelievo da parte dell'opinione pubblica e, al contempo, potrebbe favorire un maggiore utilizzo del risparmio disponibile per finanziare investimenti piuttosto che operazioni finanziarie.

12) Il Tesoro europeo e l'Unione fiscale federale

Nell'ultima fase, finalizzata alla costruzione di una vera e propria finanza federale, il bilancio, finanziato con risorse proprie dell'Unione, sarebbe gestito da un Tesoro europeo di natura federale, responsabile della realizzazione del Piano di sviluppo sostenibile e del coordinamento della politica economica dei paesi membri. In questo modo crescerebbe anche l'appetibilità degli strumenti di debito emessi dall'Unione, garantiti da prelievi che affluiscono direttamente alle casse federali. Una volta realizzata questa trasformazione istituzionale, appare quindi del tutto realistico prevedere l'istituzione di un Ministro europeo del Tesoro, un primo fondamentale pilastro di un governo europeo dell'economia.

Il piano finalizzato alla costruzione di una finanza federale e all'istituzione di un Tesoro europeo dovrebbe essere oggetto di una decisione del Consiglio europeo, che fissi da subito le scadenze delle diverse tappe e, soprattutto, la data finale che segnerà l'inizio del funzionamento dell'Unione fiscale. Ma una decisione di questa natura, per quanto rilevante, non è tuttavia sufficiente. Vi è una differenza di fondo fra l'Unione fiscale e l'Unione monetaria. La Banca Centrale è un organo costituzionale di cui il Trattato di Maastricht sancisce l'indipendenza, con il compito – importante, ma limitato – di garantire la stabilità dei prezzi con interventi decisi in piena autonomia. Il Tesoro è un organo costituzionale di diversa natura in quanto è un principio fondamentale della democrazia che *No Taxation without Representation*. Il Tesoro può operare con efficacia solo se ha consenso e deve quindi essere soggetto al controllo democratico del Parlamento e agire nel quadro di un governo che sia rappresentativo della volontà popolare. La decisione di procedere alla costruzione di un'Unione fiscale, con un Tesoro e una finanza federale, deve essere dunque accompagnata da una contestuale decisione che fissi la data per l'avvio della Federazione compiuta, che contempli in prospettiva anche una politica estera e della sicurezza europea.

In definitiva, l'avvio di un Piano europeo di sviluppo sostenibile deve essere inserito in un progetto che preveda l'evoluzione per tappe dall'Unione monetaria a una vera Unione economica e fiscale, che dovrà sfociare successivamente in una Federazione compiuta. In questa prospettiva, l'approvazione del *fiscal compact* può essere vista come la realizzazione della prima tappa verso l'Unione fiscale, con la definizione di un processo che deve portare al risanamento dei bilanci pubblici dei paesi membri, in primo luogo dell'eurozona. Ma il riequilibrio di bilancio rappresenta una condizione necessaria, non sufficiente. Il risanamento

deve essere accompagnato, in una seconda tappa, da una politica che favorisca la crescita, con la definizione di un Piano europeo di sviluppo sostenibile. Il *fiscal compact* ha introdotto nuovi principi per la *governance* dell'economia europea, con controllo dei bilanci e dell'andamento macroeconomico degli Stati membri, ma senza garantire lo sviluppo e un controllo democratico delle scelte fatte a livello europeo. La definizione del Piano e, soprattutto, la sua realizzazione concreta, richiedono un passo avanti sul terreno istituzionale, con una cooperazione più stretta fra la Commissione e i Tesori nazionali, che si può istituzionalizzare con la creazione di un Istituto Fiscale Europeo – su linee analoghe a quanto è stato previsto con l'Istituto Monetario Europeo in vista della creazione della Banca Centrale. La terza fase, infine, deve portare alla creazione di un Tesoro, responsabile di fronte al Parlamento europeo e al Consiglio, e incaricato della gestione della politica economica e fiscale. Sarebbe così finalmente completata l'Unione economica e monetaria, con un governo democratico della economia europea, nella prospettiva di un completamento della federazione con il riconoscimento di nuove competenze nel settore della politica estera e della difesa.

13) Dall'Unione fiscale alla Federazione europea

Dalle considerazioni precedenti si può trarre un'osservazione conclusiva. I sacrifici imposti per soddisfare le condizioni imposte dal Trattato di Maastricht per l'ingresso nell'Unione monetaria sono apparsi sostenibili in vista del conseguimento dei benefici legati all'utilizzo della moneta unica. Ma, dopo un breve periodo di espansione, è arrivata la crisi finanziaria che ha alimentato a sua volta la crisi dei debiti sovrani, costringendo i governi dei paesi dell'area euro a imporre nuovi sacrifici. In conseguenza, l'Europa è vista sempre più come qualcosa non solo di estraneo alla vita comune dei cittadini, ma addirittura come qualcosa di ostile, che impone vincoli e sacrifici senza garantire un futuro migliore e più sicuro. E' quindi tempo di cambiare, mettendo in piedi rapidamente, a partire dall'area dell'euro un piano di sviluppo per rilanciare l'economia e l'occupazione europea. Se cambiano le prospettive di crescita e vengono risolti i problemi legati alla crisi dei debiti sovrani può rinascere la fiducia dei cittadini, favorendo così il passaggio verso uno sbocco federale del processo di unificazione europea attraverso la creazione di un Tesoro federale responsabile della gestione del bilancio e del coordinamento della politica economica europea per promuovere uno sviluppo sostenibile. Si verrebbe così a creare, dopo la moneta, il secondo braccio di uno Stato federale, in vista del completamento del processo con l'attribuzione all'Unione di un potere decisionale anche nel settore della politica estera e della sicurezza. Per quanto riguarda il perimetro entro cui è possibile avviare questo processo, il punto di partenza è rappresentato certamente dall'area euro, dove si è ormai manifestata una sempre più crescente interdipendenza e dove è possibile prevedere ulteriori sviluppi nella direzione federale.

Nella situazione attuale, con il permanere di una situazione di crisi dei debiti sovrani, occorre affermare con chiarezza che il punto decisivo è essenzialmente politico: si tratta di trasferire a

livello europeo il potere – che è stato finora custodito gelosamente dagli Stati membri – di gestire in autonomia le decisioni fondamentali di politica economica, completando così la costruzione dell’Unione economica e monetaria con la creazione di un Tesoro federale e con la possibilità di garantire un effettivo coordinamento delle politiche nazionali attraverso un potere, limitato ma reale, attribuito al livello europeo di governo. *Hic Rhodus, hic salta*. La crisi del debito sovrano ha mostrato che i modesti avanzamenti istituzionali ottenuti con il Trattato di Lisbona sono del tutto inadeguati e che si tratta oggi di arrivare alla costruzione di uno Stato federale in Europa, con competenze per ora limitate al settore della gestione dell’economia e della moneta, nel quadro del gruppo di paesi all’interno dell’Unione dove il grado di integrazione è maggiormente avanzato, e in particolare all’interno dell’area Euro.
