

La roadmap dall'Unione fiscale alla Federazione europea

Alberto Majocchi

Sommario: 1.- Dalla crisi del debito a un piano di rilancio dell'economia europea; 2.- Il mercato mondiale e il processo di globalizzazione; 3.- Un modello di crescita fondato sulla tutela dell'ambiente; 4.- I vincoli all'indebitamento e il *fiscal compact*; 5.- La stabilità finanziaria dell'eurozona e lo ESM; 6.- *Carbon tax* e sviluppo sostenibile; 7.- Un nuovo bilancio per l'eurozona; 8.- L'aumento del bilancio europeo e la tassa sulle transazioni finanziarie; 9.- Il Tesoro europeo e l'Unione fiscale federale; 10.- La *roadmap* della Commissione europea; 11.- 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 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 di allentare - 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 Rapporto di Notre Europe¹, 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, mentre 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. Ma nella visione dominante dei governi la soluzione ai problemi dell'Europa sembra che debba affidarsi unicamente 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.

Per definire in termini adeguati un piano di rilancio dell'economia europea occorre in via prioritaria ricordare come nel corso degli ultimi due decenni il volume dei beni scambiati si sia 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. 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.

Il processo di globalizzazione ha introdotto altresì importanti variazioni 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 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*², è che in realtà misure anticicliche non sono necessarie purché operino efficacemente gli stabilizzatori automatici. Se i bilanci sono in pareggio, quando il reddito

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

² S. Dullen-U. Guérot, *The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany's Approach to the Euro Crisis*, European Council of Foreign Relations, February 2012

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 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 al contempo un miglioramento della qualità della vita nelle aree più ricche e dei livelli di consumo 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"³. È 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

³ L. Einaudi, *Lezioni di politica sociale*, Einaudi, 1964, p. 23

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, conseguente a una progressiva precarizzazione del mercato del lavoro, che generi insicurezza e una continua instabilità dell'occupazione⁴. Se si vuole introdurre una maggiore flessibilità sul mercato del lavoro, 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.

3.- 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, laddove si 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 che 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

⁴ U. Beck, *The Brave New World of Work*, Oxford, Polity Press, 2000

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*”⁵.

4.- 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 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, l'aumento conseguente delle entrate concorre a coprire i costi dell'investimento.

L'ipotesi sottostante alla 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.

⁵ M. Aglietta, *Zone Euro. Éclatement ou Fédération*, Michalon, Paris, 2012, p. 134

Questa teoria degli effetti anti-keynesiani della politica fiscale, ovvero l'idea che il consolidamento fiscale abbia effetti positivi sulla crescita, si fonda dunque sull'ipotesi che la riduzione dei disavanzi migliori le aspettative in quanto consente di prevedere una riduzione del prelievo, e quindi un aumento del reddito disponibile. Ma questa ipotesi è contraddetta dall'analisi di derivazione keynesiana recentemente riconfermata dal Fmi. In particolare, il capo-economista del Fondo Olivier Blanchard ha stimato⁶ un valore del moltiplicatore fiscale superiore a uno, e compreso fra 0,9 e 1,7. E questo significa che gli effetti restrittivi conseguenti a una contrazione del reddito disponibile a seguito di un aumento del prelievo sono normalmente maggiori della variazione della pressione fiscale, rendendo sempre più difficile conseguire il risanamento se non attraverso manovre restrittive aggiuntive, che aggravano ulteriormente la recessione.

5.- 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 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.

Il nuovo Trattato, firmato a Brussels il 2 febbraio 2012, che istituisce 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

⁶ IMF, *World Economic Outlook*, October 2012, pp.41-43

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

l'emissione di *bonds* a fronte dei prestiti concessi agli Stati (articolo 3 del Trattato). In contropartita, l'assistenza finanziaria da parte dello ESM è soggetta a condizioni di stretta condizionalità, che possono 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.

6.- 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 pulite, per il risparmio energetico e per un uso più efficiente dell'energia.

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 favorire 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.

7.- Un nuovo bilancio per l'eurozona

Per la seconda volta dal 2009 l'economia europea è entrata in recessione: nel terzo trimestre del 2012 il Pil dell'area euro ha accusato una nuova contrazione dello 0,2%, dopo la diminuzione già registrata nel periodo luglio-settembre. E le previsioni per il quarto trimestre sono ancora negative, trascinando al ribasso anche la crescita per il 2013. A questi dati economici si accompagnano dati ancora più gravi per quanto riguarda il mercato del lavoro. Il tasso di disoccupazione europeo si avvicina al 12%, rendendo - *rebus sic stantibus* - del tutto utopistico il raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 che prevede la creazione di 17 milioni di nuovi posti di lavoro. In conseguenza, crescono in modo esponenziale e drammatico le tensioni sociali.

A fronte di questo aggravamento della crisi economica, la reazione della classe politica europea è a dir poco deludente. Il problema di fondo non viene mai affrontato, anche se è di una chiarezza disarmante. La crisi che imperversa nel mondo è stata effettivamente generata da un eccessivo ricorso al debito - in particolare, in Europa è cresciuto in modo abnorme il debito pubblico, mentre l'esplosione del debito privato è all'origine della crisi americana. Ma la ricetta fatta propria da tutti i governi è che per uscire dalla crisi è necessario - e sufficiente - un consolidamento della finanza pubblica, e quindi una riduzione delle spese e, sia pure in misura più contenuta, un aumento delle imposte. Il rispetto delle regole imposte dal *fiscal compact* è certamente un dovere prioritario, dato che la ripresa dell'economia presuppone che si ponga fine al crescente indebitamento; ma occorre al contempo riconoscere che la linea di politica economica adottata dall'Europa è da un lato del tutto inefficace e, d'altro lato, aggrava l'ondata recessiva che attraversa l'Europa.

E' inefficace perché la maggiore pressione fiscale e la riduzione della spesa pubblica provocano una contrazione del reddito, a cui segue un aumento automatico del disavanzo perché diminuisce il gettito fiscale e aumenta la spesa per la protezione sociale. La spirale del debito non si arresta, con effetti negativi sulla fiducia dei mercati che fanno aumentare i tassi da pagare sulle nuove emissioni di debito, con conseguenti ulteriori incrementi del disavanzo. D'altro lato, nella misura in cui tutti i paesi dell'eurozona simultaneamente portano avanti politiche di consolidamento fiscale, gli effetti recessivi si alimentano a vicenda. Se si riduce il reddito disponibile delle famiglie, calano non solo i consumi interni, ma anche le importazioni, che provengono in larga misura da altri paesi europei, che così vedono ridurre le loro esportazioni.

Prima che le tensioni sociali diventino insostenibili e conducano, dopo la crisi economica, a una crisi delle istituzioni democratiche di gravità incalcolabile, occorre uscire da questo circolo vizioso e imboccare rapidamente un'altra strada. E per porre fine alla spirale recessiva occorre prendere atto realisticamente che il problema principale è in Europa la mancanza di domanda, in quanto la politica di consolidamento fiscale riduce non soltanto la domanda pubblica, ma anche la domanda privata: l'aumento del prelievo implica meno reddito disponibile da destinare ai consumi per le famiglie e a investimenti per le imprese, già penalizzate dalla debole domanda del mercato per le loro produzioni. E alla carenza di

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

domanda effettiva si può porre rimedio soltanto con una politica di spesa pubblica, che deve essere europea, e finanziata attraverso nuove risorse proprie, in quanto gli Stati devono ridurre lo stock di debito accumulato in passato.

In questo quadro di riferimento si inserisce il dibattito sul Quadro Finanziario Pluriennale 2010-2014. Nonostante il continuo aggravarsi della crisi la preoccupazione dominante dei governi discende dalla difficoltà di portare a compimento il consolidamento della finanza pubblica a livello di ciascun paese e, in conseguenza, anche le proposte minimaliste della Commissione europea rischiano di essere ridotte nel loro ammontare, diminuendo ulteriormente le dimensioni del bilancio comunitario. Ma queste preoccupazioni non tengono conto del fatto che senza sviluppo il risanamento della finanza pubblica è del tutto illusorio.

Un dibattito serio sul bilancio pluriennale dovrebbe definire prioritariamente un quadro di politica economica che consenta da un lato di portare a buon fine il processo di risanamento della finanza pubblica e, al contempo, di avviare una nuova fase di sviluppo dell'economia europea. Le regole del *fiscal compact* devono essere osservate in quanto non è possibile fondare la ripresa sulla crescita del debito, ma se gli stati membri della zona euro sono obbligati al rigore, ossia a consolidare la finanza pubblica, all'Europa spetta di sostenere la crescita. E per sostenere la crescita occorre aumentare le dimensioni del bilancio. Se alcuni paesi non sono disposti ad accettare questa decisione, è ormai inevitabile che i paesi dell'eurozona ne prendano consapevolezza e decidano di finanziare con nuove risorse un bilancio separato dell'Unione monetaria destinato a sostenere lo sviluppo dei paesi membri, lasciando invariato il bilancio dell'Unione in misura pari all'1% del Pil europeo.

Le nuove risorse per finanziare il bilancio dell'eurozona possono essere fornite da una *carbon tax* e da una tassa sulle transazioni finanziarie. Il bilancio dell'eurozona dovrebbe finanziare unicamente spese di investimento (infrastrutture, reti europee, banda larga) e beni pubblici europei capaci di favorire la transizione verso un modello di sviluppo sostenibile e di garantire al contempo la competitività delle imprese europee (ricerca e innovazione, istruzione superiore, energie rinnovabili, protezione dei beni naturali, artistici e culturali, mobilità dolce). Risorse pari inizialmente a €50 miliardi potrebbero finanziare in pochi anni nuovi investimenti per un ammontare di circa 300-500 miliardi, garantendo un sostegno efficace alla ripresa dell'economia europea e garantendo l'avvio di un nuovo modello di sviluppo.

8.- L'aumento del bilancio europeo e la tassa sulle transazioni finanziarie

Per risultare politicamente gestibile, il bilancio europeo - che in questa prospettiva dovrebbe includere sia un bilancio dell'Unione vincolato a una dimensione non superiore all'1%, sia il nuovo bilancio dell'eurozona destinato a finanziare il piano europeo di sviluppo - 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 monetaria⁹. 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 rafforzino 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

⁹ *Stable Money - Sound Finances. Community Public Finance in the Perspective of EMU*, in "European Economy", 1993, No 53

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 reddito¹⁰ - che non verrebbero toccate dalla riforma - versata direttamente dai cittadini al bilancio europeo in modo tale da garantire una maggiore trasparenza del prelievo e da 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 Commissione¹¹, 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 t/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.

In questa prospettiva di riforma del bilancio uno strumento significativo può essere rappresentato anche dall'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie, che è stata recentemente proposta dalla Commissione¹². 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.

9.- Il Tesoro europeo e l'Unione fiscale federale

Una volta avviato questo processo, finalizzato alla costruzione di una vera e propria finanza federale, il bilancio, finanziato con risorse proprie dell'Unione, dovrebbe essere 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

¹⁰ A. Majocchi, *Finanziare il bilancio dell'UE con una sovrimposta sulle imposte nazionali sul reddito*, Discussion Paper n. 1, Centro Studi sul Federalismo, Torino, ottobre 2011

¹¹ European Commission, *Smarter energy taxation for the EU: proposal for a revision of the Energy Taxation Directive*, Brussels, COM(2011)168/3

¹² European Commission, *Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC*, Brussels, COM(2011)594 final

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 contempra 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 in avanti sul terreno istituzionale, con una cooperazione più stretta fra la Commissione e i Tesori nazionali, che si può istituzionalizzare in 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 europeo, 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.

10.- La roadmap della Commissione europea

Un passo avanti importante verso la definizione di una *roadmap* che deve condurre dall'Unione fiscale all'Unione politica si è realizzato con la presentazione del contributo della Commissione¹³ in vista dell'elaborazione del rapporto sul futuro dell'Unione economica e monetaria che il Presidente van Rompuy ha presentato nel Consiglio europeo del 13-14 dicembre scorso. In questo documento della Commissione sono contenute alcune novità importanti. Innanzitutto viene definito un piano per tappe per giungere all'obiettivo finale dell'Unione politica e queste tappe vengono fatte sostanzialmente coincidere con le successive legislature del Parlamento europeo. Il secondo elemento è la previsione di una capacità fiscale autonoma per i paesi dell'area euro, definendo così implicitamente un perimetro per gli sviluppi dell'Unione fiscale. Infine, dopo il completamento dell'Unione bancaria, fiscale ed economica viene sottolineata la necessità di una parallela evoluzione verso un'Unione politica dotata di piena legittimità democratica.

Nel breve periodo - i prossimi 6-18 mesi, sostanzialmente fino al termine dell'attuale legislatura del Parlamento -, oltre al completamento delle riforme istituzionali già previste o attualmente in fase di elaborazione, l'innovazione più importante è rappresentata dalla previsione di uno strumento finanziario nel bilancio dell'Unione per favorire i processi di riaggiustamento e, quindi, per promuovere lo sviluppo delle economie più deboli. Questo strumento - definito "strumento di convergenza e di competitività" - dovrebbe sostenere finanziariamente gli Stati membri dell'eurozona in vista della realizzazione di riforme strutturali concordate con la Commissione e rappresentare inoltre un primo passo per la

¹³ European Commission, *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary Union*, COM(2012)777final

creazione di una maggiore capacità fiscale, la cui realizzazione dovrebbe avvenire nel medio periodo (da 18 mesi a 5 anni, ossia nel corso della prossima legislatura del Parlamento europeo). La riduzione dello stock di debito verso gli obiettivi fissati dal Trattato di Maastricht dovrebbe essere realizzato in questo spazio temporale attraverso la creazione di un “*redemption fund*”, lungo le linee suggerite dal German Council of Economic Experts. Infine, nel lungo periodo dovrebbe essere stabilito “an autonomous euro area budget providing for fiscal capacity for the EMU to support Member States in the absorption of shocks” e “a common issuance of public debt”.

In definitiva, in questo documento della Commissione sono sostanzialmente ripresi tutti gli elementi più importanti dell’analisi che da tempo viene portata avanti in un’ottica federalista per uscire dalla crisi combinando il risanamento con la crescita economica e accompagnando lo sviluppo dell’Unione bancaria e dell’Unione fiscale con gli indispensabili avanzamenti istituzionali verso una piena Unione politica, ossia verso una Federazione europea. Resta da definire la possibilità concreta di realizzare questo passaggio decisivo verso la creazione degli Stati Uniti d’Europa.

11.- 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.