

**Un Fondo Europeo di Solidarietà per promuovere un *Social Security Act* europeo e
un programma di investimenti con Imprese Comuni Europee**
(Milano, 18 e 28 novembre 2014)

(Domenico Moro)

1. A che punto è il processo di unificazione europea?

A partire dalla firma del Trattato di Maastricht hanno avuto luogo due importanti cambiamenti riguardo la natura del processo di unificazione europea di cui occorre tenere conto. Da un lato il fatto che prima di allora, di fatto, era dato per scontato che i paesi europei dovessero procedere tutti insieme verso una maggior integrazione, mentre da Maastricht in poi si è progressivamente fatta strada la convinzione che *un gruppo di paesi* potesse avanzare più velocemente di altri¹. Se la maggioranza dei federalisti ha fatto propria questa opzione da diversi anni a questa parte, il consenso europeo attorno ad un processo di integrazione differenziata è invece maturato molto recentemente, sia da parte del Parlamento europeo che da parte della Commissione e del Consiglio europeo. Il secondo cambiamento è invece costituito dal fatto che prima di Maastricht il progetto europeo raccoglieva il consenso della stragrande maggioranza dell'opinione pubblica europea², mentre da allora, per il modo in cui è stata attuata l'unione monetaria – vale a dire, senza averla accompagnata con un bilancio europeo autonomo e aggiuntivo dei paesi che avevano adottato la moneta unica -, divide l'opinione pubblica europea³. Una manifestazione di questo mutamento lo si può vedere nel fatto che i nuovi partiti comparsi sulla scena politica in Italia (Forza Italia, Lega e M5S), in Germania (*Alternative für Deutschland*), in Gran Bretagna (UKIP) sono euroscettici, o manifestamente contro l'euro, e alcuni partiti politici sulla scena politica da diverso tempo, come il partito di Le Pen in Francia, fanno dell'impegno per l'uscita dall'euro un preciso punto di differenziazione rispetto agli altri partiti nazionali. La posizione di questi partiti mette ancor più in luce la responsabilità dei partiti europeisti che non hanno avuto il coraggio di portare a termine il processo di unione economico-monetaria, affiancando alla moneta un bilancio federale. La crisi finanziaria che è esplosa negli USA nel 2007 e che poi ha coinvolto l'Unione europea, trasformandosi in crisi economica, non è dovuta all'euro, bensì alla scelta di centralizzare la politica monetaria, lasciando la politica fiscale nelle mani degli Stati. Questa scelta si è rivelata un errore che è stato ingigantito dal fatto che i governi europei non hanno saputo approfittare, come ha tentato di fare la Germania con "Agenda 2010", della sensibile riduzione dei tassi di interesse per ridurre il debito pubblico e avviare le necessarie riforme strutturali. E quando la crisi economica si è trasformata in una crisi del debito pubblico nazionale, l'inesistenza di strumenti europei in grado di promuovere una politica anti-ciclica si è sommata all'impossibilità dei paesi più colpiti – e con più debito – di mettere in atto politiche nazionali favorevoli alla crescita.

Se questi sono i due cambiamenti di cui occorre tenere conto, il problema non è semplicemente quello di capire quali competenze possano far capo all'UE e quali all'Eurozona ma anche quale tipo di politiche dovrebbe promuovere quest'ultima per recuperare il consenso dell'opinione pubblica a sostegno del progetto europeo. Wolfgang Munchau, recentemente, ha fatto un'osservazione preoccupante. Dopo aver sostenuto che la crisi dell'euro non solo non è affatto superata ma che è più in pericolo oggi che non nel 2010, ha aggiunto che l'attacco non verrà dai mercati finanziari, bensì dall'opinione pubblica europea, stanca dei sacrifici cui è sottoposta dalle sole politiche di austerità⁴. Pur tenendo conto che Munchau è probabilmente più di un semplice euroscettico e che quindi non è mai del tutto chiaro se quanto sostiene vuole essere l'esito di un'analisi oggettiva o un auspicio, resta il fatto che quanto si può osservare sulla scena politica europea sembra dargli ragione.

2. L'esperienza del "New Deal" americano: la solidarietà sovrastatale tra cittadini e la politica federale d'investimento

Come ci insegna l'esperienza degli USA che, con il *New Deal*, hanno superato la prova della solidarietà tra i cittadini dei diversi Stati, la dimensione *europea* dell'economia si affermerà solo se sarà oggetto di una politica *pubblica*

¹ Jean-Claude Piris, *L'accélération de l'intégration différenciée et de la coopération renforcée*, Fondation Robert Schuman, Question d'Europe, n.328, 13 ottobre 2014.

² Basti pensare, ad esempio, alla maggioranza di oltre l'88% con cui i cittadini italiani, nel 1989, si sono pronunciati a favore del conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo.

³ Giuliano Amato, Ernesto Galli della Loggia, *Europa perduta?* il Mulino, Bologna, 2014. Un'opinione analoga è stata recentemente sostenuta da Massimo Bodignon, intervenuto ad un dibattito promosso dal MFE di Milano presso l'Ufficio italiano del Parlamento europeo.

⁴ Wolfgang Munchau, *The euro is in greater peril today than at the height of the crisis*, Financial Times, 9 novembre 2014.

europea, in grado di fornire beni pubblici ai cittadini e un indirizzo europeo al sistema economico⁵. Ai fini del dibattito sulle iniziative che il MFE potrebbe promuovere nel corso del presente ciclo politico, il precedente del *New Deal* americano presenta risvolti interessanti perché, come ricordava Francesco Rossolillo, “*dopo la fondazione della federazione, questa ha conosciuto [...] tre veri momenti costituenti, nei quali i fondamenti della convivenza civile sono stati messi radicalmente in discussione: la Guerra di Secessione, il New Deal e le grandi battaglie per i diritti civili negli anni ‘60*”⁶. Il *New Deal* può quindi essere un utile punto di riferimento per impostare l’azione federalista. Se ci si richiama ad esso come ad un *atto costituyente* si può comprendere come, calato nella realtà europea in evoluzione, potrebbe trasformarsi anche in un atto costituente europeo. Mentre rifarsi ad esso in termini generali richiama alla mente solo un maggior intervento pubblico nell’economia che non consente di individuare con precisione le cose da fare e, nel contesto intergovernativo europeo, si traduce nella richiesta di maggiori investimenti realizzati dai governi nazionali. Il contenuto del piano di investimenti, appena presentato dal Presidente Juncker, sembra confermarlo. Quello che manca oggi all’Europa ed al Piano Juncker è proprio quello che è stato il *New Deal* americano: una politica attuata da istituzioni europee contro la disoccupazione, ad integrazione degli interventi nazionali e un intervento *diretto* europeo nella gestione dell’economia, entrambi finanziati con risorse autonome europee. Solo così vi potrà essere un’ulteriore tappa, di natura *di fatto* costituzionale, nel processo di unificazione europea⁷.

3. Il sistema federale americano di assicurazione contro la disoccupazione⁸

L’esperienza della politica americana di sostegno ai disoccupati può fare chiarezza e offrire lo spunto su come impostare un’analoga politica in Europa. Intanto disattende l’idea che in una federazione vi debba necessariamente essere una perfetta uniformità legislativa per quanto riguarda la politica sociale, anche in settori di rilievo quale quello dell’assistenza ai disoccupati: negli USA sussistono ben 53 diverse legislazioni statali che peraltro differiscono tra loro su punti sostanziali. In secondo luogo, salvo gravi crisi economiche come l’attuale, non è neppure un problema di dimensione degli stanziamenti a livello federale.

Il sistema americano di assistenza alla disoccupazione è parte del *Social Security Act* approvato nel 1935 che fissa i criteri generali cui si devono attenere gli Stati e si basa su tre regimi: due ordinari ed uno temporaneo, quest’ultimo approvato di volta in volta dal Congresso USA nel caso di gravi crisi economiche. Il primo dei due regimi ordinari è quello dell’*Unemployment Compensation* (UC) che, a livello federale, è finanziato dal *Federal Unemployment Tax Act* (FUTA) e, a livello statale, dai vari *State Unemployment Tax Acts* (SUTA). L’autonomia statale fa sì che nell’esperienza americana vi siano ben 53 diverse legislazioni (i 50 Stati che compongono la federazione, più il Distretto federale di Washington, Portorico e le Isole Vergini) che, per quanto riguarda l’UC, differiscono tra di loro per aspetti importanti, come ad esempio il numero di settimane per il quale è riconosciuta l’indennità di disoccupazione; l’entità minima e massima dell’indennità settimanale di disoccupazione; l’aliquota statale a carico delle imprese; la base imponibile su cui viene applicata l’aliquota statale. Il numero di settimane varia da un minimo di 12 (Florida, North Carolina) ad un massimo di 30 (Massachusetts); l’indennità settimanale minima varia tra i 5 dollari (Hawaii) ed i 132 (Montana) e quella massima tra i 235 dollari (Mississippi) ed i 674 (Massachusetts); l’aliquota statale minima può variare dallo 0,0% (cinque Stati) al 2,8% (Pennsylvania) e quella

⁵ Ad oggi, non si può ancora parlare di un’economia *europea* come invece si parla di un’economia *americana*. Il *mercato* e la *moneta*, da soli, non danno vita ad un’economia europea, anche se il primo ha svolto un ruolo decisivo nella fase dell’integrazione negativa e la seconda ha consolidato il mercato interno dell’Eurozona. In Europa vi sono ancora 28 economie nazionali e solo a partire dalla nascita dell’euro si può cominciare a parlare di strumenti europei di governo per l’Eurozona. Quest’ultima, con la crisi economico-finanziaria, ha compiuto importanti passi avanti che l’hanno consolidata istituendo, per la prima volta, dei meccanismi di solidarietà, come il Meccanismo Europeo di Stabilità, le *Outright Monetary Transactions* annunciate dalla BCE e il Fondo di risoluzione bancaria, primo esempio di mutualizzazione dei rischi su scala europea. Queste misure hanno stabilizzato il sistema finanziario e, indirettamente, l’economia reale, ma non sono ancora state approntate misure di solidarietà rivolte ai cittadini europei in quanto tali e autonome politiche europee di crescita.

⁶ Francesco Rossolillo, *La sovranità popolare e il popolo federale mondiale come suo soggetto*, Il Federalista, Anno XXXVII, 1995, n. 3.

⁷ Il *New Deal*, per la verità, si caratterizzò per un altro importante provvedimento che si rivolse ai giovani in cerca di occupazione: l’istituzione dei *Civilian Conservation Corps*. Questi ultimi, approvati nel 1933, furono oggetto di un programma basato sulla partecipazione volontaria e che interessò i giovani tra i 18 ed i 23 anni (poi esteso alla fascia di giovani tra i 17 ed i 28 anni) e che durò fino al 1942. Nell’anno di massima occupazione, arrivò ad impiegare 500.000 giovani, mentre per la durata dell’intero programma parteciparono, complessivamente, tre milioni di giovani. Si trattò di un vero e proprio programma di tutela dell’ambiente e del territorio. I giovani dei *Civilian Conservation Corps*, ad esempio, contribuirono alla riforestazione del territorio americano, piantando circa tre miliardi di alberi e realizzando più di 800 parchi. In cambio del loro lavoro, i giovani ricevevano una paga mensile di 30 dollari, 25 dei quali dovevano essere inviati alle rispettive famiglie.

⁸ La presente sintesi è basata sui seguenti rapporti: Julie M. Whittaker, *The Unemployment Trust Fund (UTF): State Insolvency and Federal Loans to States*, CRS Report RS22954, 20 settembre 2012; Benjamin Collins, *Trade Adjustment Assistance for Workers*, CRS Report R42012, 17 dicembre 2012; Katelin P. Isaacs, *Unemployment Insurance: Consequences of Changes in State Unemployment Compensation Laws*, CRS Report R41859, 30 ottobre 2013; Katelin P. Isaacs, Julie M. Whittaker, *Unemployment Insurance: Programs and Benefits*, CRS Report RL33362, 12 febbraio 2014 (I testi citati sono stati consultati nelle versioni edite ai mesi di luglio-agosto 2014).

massima tra il 5,4% (nove Stati) e il 12,27% (Massachusetts); la base imponibile minima varia tra i 7.000 dollari annui (il minimo federale attuato da tre Stati) ad un massimo di 39.800 (Stato di Washington).

L'UC è affiancato da un secondo regime ordinario, istituito nel 1970, e costituito dal programma dell'*Extended Benefit Program* (EB) che, nel caso i livelli di disoccupazione a livello di singolo Stato superino il 5%, estende il periodo di assistenza di almeno altre 13 settimane. L'EB è finanziato al 50% dal governo federale e per l'altro 50% dagli Stati interessati⁹.

Il terzo programma, temporaneo, denominato *Emergency Unemployment Compensation* (EUC08), è stato approvato nel luglio 2008 ed è scaduto il 1 gennaio 2014. Si tratta dell'ottavo programma di questo tipo, approvato dal Congresso USA, da quando è entrato in vigore il *Social Security Act*. L'EUC08 è finanziato al 100% dal governo federale. Esso estende il periodo di assistenza e prevede quattro livelli di intervento che, in parte, ricalcano i requisiti necessari per l'entrata in vigore dell'*Extended Benefit*: il primo livello coinvolge tutti gli Stati ed estende i benefici per 14 settimane, indipendentemente dal tasso di disoccupazione; il secondo li estende di ulteriori 14 settimane se il *Total Unemployment Rate* (TUR) raggiunge il 6%; il terzo lo estende di ulteriori 9 settimane se il TUR supera il 7%; il quarto lo estende di altre 10 settimane se il TUR supera il 9%. In seguito alla crisi finanziaria del 2008, con l'approvazione del pacchetto di stimoli dell'economia americana, l'*American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA), il programma è stato finanziato dai fondi del Tesoro federale fino alla sua scadenza prevista per il 31 dicembre 2013¹⁰.

L'indennità di disoccupazione è finanziata da tasse sulle imprese che, in base alla legislazione federale, pagano un ammontare minimo di salari e/o stipendi (1.500 dollari a trimestre), oppure che occupano un numero minimo di persone (più di un occupato). La tassa federale sulle imprese è stabilita dal *Federal Unemployment Tax Act* (FUTA). La tassa federale *netta* è pari allo 0,6% dei primi 7.000 dollari di reddito di ciascun dipendente. Si tratta di una tassa netta, in quanto la tassa lorda è pari al 6% ed è congegnata in modo da incentivare la conformità della legislazione sociale statale a quella federale. Infatti, per le imprese degli Stati che si conformano alla legislazione federale, vi è un credito d'imposta pari al 5,4%. I proventi della tassa federale vengono fatti confluire nell'*Unemployment Trust Fund* (UTF). Nell'esercizio fiscale 2014 è previsto che i proventi federali di questa tassa siano pari a 5,3 miliardi di dollari, mentre le entrate derivanti dalle aliquote applicate dai diversi Stati saranno pari a 50,5 miliardi di dollari. Queste cifre smentiscono l'idea che al governo federale – tranne che in situazioni di forti crisi economiche, che si vedranno più avanti – faccia carico il maggior costo dell'assistenza ai disoccupati: gli Stati sostengono uno sforzo finanziario dieci volte superiore.

L'UTF è composto da 59 conti istituiti presso il Tesoro federale. Di questi conti, 53 sono degli Stati visti sopra, ognuno dei quali versa sul proprio conto le tasse prelevate sulle imprese e che vengono utilizzate per il pagamento delle *Unemployment Compensations*. Poi vi sono tre conti federali: l'*Extended Unemployment Compensation Account* (EUCA) che sostiene il 50% dei costi dell'EB; il *Federal Unemployment Account* (FUA) che presta i fondi agli Stati che hanno esaurito le rispettive risorse destinate ai disoccupati¹¹; l'*Employment Security Administration Account* (ESAA) utilizzato per pagare i costi amministrativi dell'UI (praticamente quasi tutti i proventi del FUTA). Dei rimanenti conti, due sono relativi al *Railroad Retirement Board* e l'ultimo fondo è il *Federal Employees Compensation Account* (FECA) che concede sussidi agli ex-dipendenti civili e militari federali. Siccome praticamente tutti i proventi derivanti dall'applicazione della *Federal Unemployment Tax* sulle imprese vengono utilizzati per sostenere i costi dell'amministrazione dell'*Unemployment Compensation*, di fatto il costo della gestione ordinaria dei sussidi alla disoccupazione è sostenuto dagli Stati. Pertanto, il livello federale interviene unicamente, e per il solo 50%, nel caso in cui la disoccupazione supera determinati livelli e per il 100% nelle situazioni di grave crisi economica. Resta da commentare il periodo 2009-2013, nel corso del quale i sussidi alla disoccupazione a carico della fiscalità generale federale hanno rappresentato oltre il 50% dei sussidi complessivi¹². In parte, il massiccio intervento federale si è reso necessario per la gravità della crisi economica americana; l'altra ragione è dovuta al fatto che negli ultimi decenni gli Stati hanno progressivamente ridotto l'aliquota sulle imprese che finanziava la quota statale dell'*Unemployment Compensation*. Il governo federale ha pertanto dovuto temporaneamente supplire all'insufficienza di fondi statali.

⁹ Katelin P. Isaacs, *Unemployment Insurance: Consequences of Changes in State Unemployment Compensation Laws*, ottobre 2013, p. 15. Gli interventi approvati nel 2009 con l'*American Recovery and Reinvestment Act* dal governo federale hanno previsto un contributo federale temporaneo per l'EB pari al 100%.

¹⁰ Inizialmente gli Stati dovevano decidere se avvalersi del programma EB o dell'EUC08, ma dopo un emendamento del 2012 gli Stati hanno dovuto dare la precedenza al programma EUC08.

¹¹ Su questo fondo quindi vengono accreditati anche i rimborsi dei prestiti federali da parte degli Stati che ne hanno beneficiato. Infatti, nel caso in cui uno Stato incorresse in un saldo negativo presso l'UTF, può ricorrere ad un prestito federale e qualora non dovesse rimborsarlo nei tempi previsti, il credito fiscale viene ridotto di conseguenza.

¹² Nel 2010, anno di massimo esborso di sussidi a favore dei disoccupati, in seguito ad una decisione del Congresso gli USA hanno versato circa 117 mld. di euro, il 60% dei quali a carico del governo federale. Nello stesso anno, i soli governi dell'Eurozona hanno pagato 143 mld. di euro di sussidi.

4. Le imprese pubbliche federali come strumento di politica di investimento sovrastatale: la TVA

La *Tennessee Valley Authority* (TVA), spesso citata dai federalisti, è una società di proprietà federale, istituita con decisione del Congresso nel maggio del 1933 per la fornitura di energia elettrica a basso costo e la gestione delle risorse naturali della valle del Tennessee. La fornitura del servizio elettrico coinvolge la maggior parte del territorio del Tennessee e parte del territorio dei seguenti Stati: Alabama, Georgia, Kentucky, Mississippi, North Carolina e Virginia. Gli investimenti che la TVA ha dovuto realizzare, sono stati finanziati con un debito contratto nel 1936 e che l'*Authority* ha finito di rimborsare nel 2006. Oggi, la TVA, che è di proprietà federale come la maggior parte dei più grandi sistemi idroelettrici americani, è la più grande azienda elettrica pubblica degli USA (11 miliardi di \$ di ricavi nel 2013), e fornisce energia elettrica a oltre nove milioni di clienti nella valle del Tennessee. Al momento della sua costituzione, l'intervento pubblico venne criticato come un'interferenza nel funzionamento del mercato. Ma nella misura in cui si trattava di un'opera che interessava ben sette Stati della federazione americana e trattandosi dunque di un intervento sovrastatale, non poteva che essere un intervento federale. Esso dette così al sistema economico americano il primo importante segnale che l'economia era retta, oltre che dal mercato, anche dal potere pubblico federale il quale, da allora, è legittimato ad intervenire ogni qual volta il mercato è fonte di instabilità economico-finanziaria.

5. Un "Fondo europeo di solidarietà"

Albertini aveva fatto notare a suo tempo che gli Stati nazionali *"non sono più in grado di far fronte da soli ai due compiti fondamentali che si pongono a ogni Stato: quelli dello sviluppo economico e della difesa dei cittadini"*¹³. In Europa, la guerra non sembra più un obiettivo sufficiente a mobilitare l'opinione pubblica attorno al progetto europeo. La crescita economica, invece, che ha accompagnato le principali tappe del processo di unificazione europea dal Secondo dopoguerra ad oggi, è diventata un problema, ma soprattutto lo è diventato quello che la crescita economica comportava implicitamente, vale a dire la solidarietà sovranazionale. Infatti, quando c'è una crescita economica generalizzata, la solidarietà tra cittadini europei è un aspetto del processo di unificazione che non viene preso in considerazione perché ci sono risorse per tutti. Quando invece la crescita non c'è più per un lungo periodo di tempo e la sovranità monetaria e valutaria non è più una leva che si può utilizzare per rilanciarla, la solidarietà tra cittadini deve essere istituzionalizzata. Ma questo non avviene.

Nell'illusoria convinzione che la crescita economica dipenda solo da loro, i governi europei continuano a pensare a misure nazionali, come la richiesta di una maggior flessibilità nell'interpretazione del *Fiscal compact*; oppure, nel migliore dei casi, ipotizzano interventi europei di grandi dimensioni che nessuno però nessuna istituzione europea realizza. Come aveva già sostenuto Tommaso Padoa-Schioppa, all'Europa deve competere la politica della crescita, agli Stati la politica del risanamento. Oggi dobbiamo aggiungere che l'Europa in quanto tale – e non solo gli Stati -, deve farsi carico delle difficoltà dei cittadini europei più colpiti dalla crisi e sottolineare che *il punto decisivo non è la dimensione degli interventi, bensì la procedura europea da seguire per finanziarli e attivarli, per ristabilire così un clima di fiducia europeo*.

L'Eurozona *plus*, da un lato, deve quindi dare ai cittadini europei il segnale della solidarietà europea, finanziariamente sostenibile, con l'istituzione di un *Social Security Act* europeo e, dall'altro, deve dare al mercato il segnale che c'è una guida anche a capo dell'economia reale e non solo di quella monetaria, realizzando *direttamente* dei progetti di investimento. Occorre pertanto istituire un Fondo per l'Eurozona *plus*, dentro o fuori il bilancio UE, ma comunque al di fuori dei vincoli del Quadro Finanziario Pluriennale, denominato *Fondo Europeo di Solidarietà*¹⁴, a cui faccia capo un capitolo di spesa distinto per ognuna delle due politiche appena ricordate. La legittimazione del voto europeo di cui gode il nuovo Presidente della Commissione europea, è la base politica di questa rivendicazione.

Già nel 1975, un rapporto della Commissione europea, *"Economic and Monetary Union 1980"* (Rapporto Marjolin), aveva sostenuto che la realizzazione dell'UEM avrebbe dovuto prevedere l'istituzione di un sussidio europeo alla disoccupazione, non solo per promuovere l'adesione dei cittadini al progetto europeo, ma anche per attenuare, con misure europee, le conseguenze delle ristrutturazioni aziendali incoraggiate dal mercato interno e dalla moneta unica, i cui costi sarebbero ricaduti unicamente sui singoli Stati nazionali¹⁵. Dopo circa 40 anni, questa

¹³ Mario Albertini, *L'integrazione europea, elementi per un inquadramento storico*, Ed. Il Federalista, Torino, 1965.

¹⁴ Il primo capo di governo a parlare dell'istituzione di un Fondo di solidarietà per i paesi dell'Eurozona è stata Angela Merkel al Bundestag a fine giugno 2013 (v.: *Merkel says open to future eurozone 'solidarity fund'*, in: <http://www.eubusiness.com/news-eu/germany-finance.ppt>).

¹⁵ Per fare un esempio che ha fatto particolare scalpore in Italia, basti pensare al caso della società Thyssen.

indicazione è stata ripresa dal *Blueprint* della Commissione, dal Rapporto del Consiglio europeo su un'autentica unione economico-monetaria, dall'ex-Commissario europeo László Andor¹⁶ e da un documento del Parlamento europeo¹⁷. Un sistema di assicurazione europea contro la disoccupazione, dovrà tener conto di un certo numero di obiezioni e soddisfare quindi alcune condizioni: dovrà essere uno strumento che interviene solo in momenti di particolare gravità nei livelli di disoccupazione; non dovrà dar luogo a trasferimenti permanenti; non dovrà modificare il sistema di preferenze circa le politiche del lavoro nazionali. Pertanto, l'intervento del sistema assicurativo europeo dovrebbe intervenire solo dopo che, a livello statale, si sarà superato un certo livello di disoccupazione, in ipotesi il 10%. Si tratta di una soglia che è doppia rispetto a quella che, nel caso degli USA, fa entrare in vigore l'intervento federale. Tale livello si può giustificare in base al fatto che la politica sociale europea, come dimostra il confronto tra la cifra spesa per sussidi dai paesi dell'Eurozona e quella spesa dagli Stati Uniti, è più generosa di quella americana, pur in assenza di strumenti europei. In secondo luogo, l'intervento europeo dovrebbe essere limitato nel tempo. Contrariamente all'intervento federale americano, che entra in vigore quando la disoccupazione a livello statale ha superato il 5%, l'intervento europeo dovrebbe coprire l'inizio del periodo di disoccupazione ed il sussidio essere erogato, ad esempio, per i primi sei mesi. Inoltre, il piano di intervento europeo dovrebbe avere una durata massima di tre-quattro anni¹⁸. Questa diversità di approccio sarebbe giustificata dal fatto che esso non deve essere inteso come una misura che allunga il periodo di disoccupazione coperto con sussidi pubblici ed essere dunque interpretato come una misura destinata a modificare la politica sociale degli Stati membri o come una "transfer Union". In terzo luogo, l'entità del sussidio europeo, che dovrebbe essere uguale per ciascun disoccupato di ciascun paese europeo, anche in presenza di diversità nei livelli medi salariali, potrebbe consistere in una somma minima erogata nei primi mesi di disoccupazione e che ciascuno Stato membro potrà integrare o meno con sussidi statali, nel rispetto di ciascuna legislazione nazionale in vigore. Anche in questo caso, la ragione di questo approccio sta nell'intento di non modificare il sistema di preferenze nazionali per quanto riguarda l'assistenza alla disoccupazione. Infine, occorrerà evitare di caratterizzarlo – anche se di fatto sarà in parte così – come un intervento di politica anticongiunturale, perché si tratta di una competenza che, ad oggi, non raccoglie un consenso sufficiente da parte dei paesi dell'Eurozona e, comunque, richiederebbe una modifica profonda dei trattati attuali, impensabile senza la convocazione di una vera e propria Convenzione europea.

Pertanto, si potrebbe ipotizzare che l'Eurozona *plus* istituisca un contributo pro-capite minimo europeo ad integrazione di quello nazionale e che venga attivato in due casi: a) un sostegno alla disoccupazione dei paesi in cui il suo livello, nei due anni precedenti l'assegnazione del sussidio, abbia superato la soglia del 10%; b) un sostegno alla disoccupazione dei paesi che sottoscrivono un Piano di riforme. In quest'ultimo caso, qualora il paese interessato non dovesse attuare il Piano, i contributi diverrebbero un prestito da rimborsare. Ferma restando quest'ultima condizione, nel caso in cui un paese si trovasse con un tasso di disoccupazione superiore alla soglia sopra indicata e fosse contemporaneamente oggetto del Piano, i due tipi di intervento si sommerebbero.

Per quanto riguarda il finanziamento di questi interventi, in attesa che l'Eurozona definisca un regime minimo europeo di assicurazione contro la disoccupazione e la modalità di finanziamento della quota di contributo di competenza europea, i federalisti propongono che vengano utilizzati i proventi della tassa sulle transazioni finanziarie (TTF). Il loro impiego dovrà però essere l'esito di una decisione europea, legittimata democraticamente. Occorrerebbe quindi che, su proposta della Commissione, *la ripartizione tra il livello europeo e quello nazionale, del gettito della tassa, sia frutto di un voto vincolante, oltre che dei parlamenti nazionali, del Parlamento europeo*. La misura entrerebbe in vigore una volta che sia stata approvata dalla maggioranza dei parlamenti degli Stati che rappresentano la maggioranza della popolazione dei paesi partecipanti. Per i paesi che fanno parte dell'Eurozona, ma che non hanno aderito alla Direttiva sull'istituzione della TTF, l'adesione a quest'ultima sarà una condizione vincolante per beneficiare dei sussidi alla disoccupazione. Si stima che l'esborso, a seconda delle ipotesi prese in considerazione, sia pari a €5-15 mld., sensibilmente inferiore al gettito previsto dalla tassa sulle transazioni finanziarie, stimato dalla Commissione europea in €30-35 mld.. È possibile che l'attuazione di questo meccanismo richieda una modifica dei trattati. *Si ritiene tuttavia che la procedura di modifica possa essere quella semplificata, come avvenuto per l'istituzione del Meccanismo Europeo di Stabilità. Nel caso in cui non si superi lo scoglio*

¹⁶ László Andor, *Basic European unemployment insurance: Countering divergences within the Economic and Monetary Union*, intervento alla Vienna University of Economics and Business del 29 settembre 2014, in: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-635_en.htm.

¹⁷ European Parliament, *Common unemployment insurance scheme for the euro area*, settembre 2014.

¹⁸ Raghuram Rajan ha osservato che, dopo aver toccato il più basso livello di occupazione nella fase negativa del ciclo economico, il periodo di tempo che occorre per recuperare lo stesso livello di occupazione raggiunto nella precedente fase di espansione, è di circa trentasei mesi. Pertanto, livelli di disoccupazione che dovessero permanere molto alti per periodi superiori, soprattutto nel caso di shock asimmetrici, dovrebbero essere considerati l'esito di problemi strutturali e non congiunturali e quindi richiedere interventi europei di altro tipo (Raghuram Rajan, *Terremoti finanziari*, Torino, Einaudi, 2012).

dell'unanimità, si seguirà la strada che ha portato all'istituzione del Fiscal compact, preservando comunque il ruolo decisivo appena visto del Parlamento europeo.

La seconda politica che il Fondo dovrebbe finanziare è un Piano europeo di investimenti. Perché essa rappresenti un'inversione di tendenza rispetto alle iniziative fino ad ora proposte, che sono un compromesso tra priorità nazionali, il Piano dovrà essere promosso e gestito dalla Commissione in base a priorità europee, per dare al mercato il segnale che l'economia europea è governata da istituzioni europee. Una proposta dei federalisti, coerente con il piano di investimenti annunciato da Juncker, consiste nel proporre l'istituzione di *Imprese Comuni europee*, con il compito di realizzare, ad esempio, *le connessioni transnazionali nella banda larga* e *gli investimenti in R&S ed i missing links nel settore energetico e una Riserva Strategica nel settore del petrolio e del gas sul modello della Strategic Petroleum Reserve americana e cinese*. Le Imprese Comuni, dotate di un vero e proprio statuto europeo, dovranno prevedere la maggioranza assoluta del capitale (51%), così come dei loro organi sociali, in capo alla Commissione europea, in modo che prevalga *de jure* e *de facto* l'interesse comune europeo. Il capitale di ciascuna Impresa Comune dovrebbe essere di €10-20 mld., in modo che, con una leva accettabile – rispetto ai livelli correnti – si possano mobilitare €100-200 mld.. La remunerazione del capitale e il servizio del debito saranno assicurati, come previsto anche dall'Impresa Comune "Galileo", da un canone applicato all'uso delle infrastrutture. La quota capitale della Commissione sarà finanziata da una parte del gettito della tassa sulle transazioni finanziarie. Anche in questo caso, l'adesione al Piano di investimenti da parte dei paesi che non hanno ancora aderito alla Direttiva sulla TTF dovrà richiederne l'adozione. L'avvio di queste Imprese Comuni non richiede modifiche dei trattati e può essere deciso a maggioranza, mentre il loro finanziamento può richiederne la modifica, sia pure con procedura semplificata.

6. Il problema della solidarietà europea e della crescita e le "tre maggioranze" di Albertini

L'UE ha due problemi: la solidarietà tra i cittadini europei per quanto riguarda la disoccupazione e la crescita economica. È possibile che i due problemi debbano essere affrontati in due quadri politici diversi: il primo quello dell'Eurozona e il secondo quello della UE a 28. Juncker ha proposto un piano di 315 miliardi di euro e, data anche la carica che ricopre, dovrà necessariamente riferirsi all'UE a 28. È difficile che in questo quadro di riferimento possano uscire soluzioni che portino ad un trasferimento di sovranità fiscale, sia pure limitata, a livello dell'UE. Inoltre, occorrerà tempo perché si possano valutare gli effetti del Piano e l'insoddisfazione verso l'euro potrà consolidarsi o addirittura aumentare. Questo non significa che non ci si debba occupare del Piano Juncker, ma occorrerà valutarlo a seconda che sia o meno un mezzo per rafforzare le istituzioni europee, come avverrebbe se gli investimenti saranno finanziati, oltre che a debito, da risorse fiscali europee riscosse dall'Unione e se saranno realizzati da istituzioni europee e non dai governi nazionali. Ma questa denuncia, da sola, non ci porterà a fare passi avanti verso l'unione fiscale.

Diverso potrà essere il caso dell'introduzione di un'assicurazione europea contro la disoccupazione ad integrazione delle politiche nazionali. Il significato di quanto si può fare a questo proposito si può trovare ripensando alle tre maggioranze che si possono formare nel Parlamento europeo eletto direttamente, di cui aveva parlato Albertini a suo tempo: una maggioranza in difesa dei trattati; una maggioranza sulle politiche; una maggioranza sul trasferimento di nuove competenze all'Europa. Nel nostro caso, la risposta si può trovare prendendo in considerazione la seconda maggioranza, quella sulle politiche e, in particolare, su una politica in grado di rafforzare il consenso dell'opinione pubblica europea al progetto europeo, vista con riferimento alla necessità di preparare il terreno per la terza delle tre maggioranze, quella sul trasferimento dei poteri.

7. A livello europeo, il problema non è tanto la spesa, quanto l'entrata: la procedura che si può ipotizzare per attivare risorse proprie europee

AmMESSO che il punto su cui ha senso concentrarsi sia quello di una politica che abbia come obiettivo quello di aumentare il consenso dei cittadini europei attorno al progetto europeo, con l'introduzione di un *Social Security Act* europeo, bisogna analizzare quale può essere il percorso che si può ipotizzare di seguire.

I trattati attuali consentono l'istituzione di un Fondo specifico, dentro o fuori il bilancio UE e che può riguardare solo una parte degli Stati membri, senza modificare i trattati. La sua istituzione può avvenire in base al combinato disposto dell'art. 352 TFUE (poteri impliciti) e dell'art. 20 TUE (cooperazione rafforzata)¹⁹. Se il Fondo viene istituito in base ad una cooperazione rafforzata, con decisione a maggioranza, bisogna ricordarsi che il suo funzionamento dovrà avvenire in base al consenso unanime dei paesi partecipanti. Diciamo, comunque, che dal

¹⁹ Parlamento europeo, *Legal options for an additional EMU fiscal capacity*, il documento è consultabile al seguente indirizzo: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/474397/IPOL-AFCO_NT\(2013\)474397_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/474397/IPOL-AFCO_NT(2013)474397_EN.pdf).

punto di vista della possibilità di istituire meccanismi di spesa, i trattati attuali consentono questa, come altre soluzioni. I problemi si pongono piuttosto dal punto di vista del *finanziamento* di queste spese. Se si prende in considerazione l'ipotesi di istituire un Fondo per un gruppo di paesi, i trattati attuali prevedono come fonte di finanziamento solo quella dei *contributi* degli Stati, con una modifica della Decisione sulle risorse proprie, che deve essere approvata all'unanimità dagli Stati membri UE. Se invece si dovesse prendere in considerazione l'ipotesi di finanziarlo con un'imposta europea limitata ai paesi interessati al Fondo, occorrerà una modifica profonda dei trattati e quindi la convocazione di una Convenzione, con i limiti noti ai federalisti.

Attualmente si può anche pensare di seguire un'altra strada. Il Fondo potrebbe essere finanziato da una parte del gettito dell'imposta sulle transazioni finanziarie. In effetti, si tratta di un'imposta introdotta con procedura europea, che interessa una base imponibile nuova e il cui iter di approvazione è ancora in corso e il Parlamento europeo, se ne avrà la volontà e la forza, potrà intervenire proponendo soluzioni innovative. Infatti, se la modalità di finanziamento del Fondo deve rappresentare una svolta nella modalità di finanziamento delle politiche europee, emancipandole dal vincolo dei contributi unilaterali degli Stati, occorre che la parte di gettito che deve essere devoluta a livello europeo, trattandosi di un'imposta che viene introdotta e riscossa a livello nazionale, sia l'esito di un voto che coinvolga, oltre ai Parlamenti degli Stati interessati dall'imposta sulle transazioni finanziarie, anche il Parlamento europeo.

Qui i problemi che si pongono sono almeno tre: la configurazione del Parlamento europeo chiamata a votare; la procedura da seguire per consentire il voto di una parte sola del Parlamento europeo, possibilmente senza una modifica dei trattati; oppure, in caso di modifica dei trattati, occorrerà valutare se è sufficiente la procedura semplificata o se bisognerà ricorrere alla convocazione di una Convenzione.

Per quanto riguarda il voto in una configurazione del Parlamento europeo che riguardi solo i parlamentari europei dei paesi che hanno adottato la Direttiva sull'imposta sulle transazioni finanziarie, un'indicazione proviene dalla Risoluzione del Parlamento europeo sull'integrazione differenziata e che fa riferimento alla possibilità di differenziazione del voto utilizzando il Regolamento del Parlamento europeo²⁰. Bisogna però tenere presente che non basterà il voto di una parte del Parlamento europeo, ma anche il voto dei Parlamenti dei paesi interessati dall'imposta sulle transazioni finanziarie. In ogni caso, sembrerebbe realistico pensare ad un'azione dei federalisti sul Parlamento europeo, perché approvi una Risoluzione che preveda il voto del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali per la ripartizione del gettito dell'imposta tra livello europeo e nazionale e inviti la Commissione a presentare una proposta agli Stati interessati. I federalisti dovranno poi fare pressione sui Parlamenti nazionali interessati perché, a loro volta, si esprimano a favore di un voto congiunto con il Parlamento europeo sulla ripartizione del gettito.

È inoltre possibile – alla luce di quanto sostenuto nei precedenti paragrafi - che sia necessario modificare i trattati. Se non sarà possibile conseguire il voto unanime necessario per un'ulteriore modifica dell'art. 136 TFUE, si dovrà prendere in considerazione l'ipotesi di un trattato *ad hoc*, come si è fatto per il *Fiscal compact*, purché sia previsto il voto del Parlamento europeo. In ogni caso, si tratterà di lavorare per aprire la strada alla formazione della terza delle maggioranze di cui parlava Albertini, quella per il trasferimento dei poteri dagli Stati all'Europa, nel nostro caso in capo all'Eurozona *plus*.

²⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2013, P7_TA(2013)0598.