

Dal bilancio europeo al Tesoro federale

Alberto Majocchi

1.- Sono ormai trascorsi cinque anni dall'inizio della crisi e l'Europa stenta ancora a ritrovare la via della ripresa. Molti provvedimenti sono stati presi, ma gli effetti positivi che ne derivano sono di breve durata e non riescono a rovesciare la tendenza di fondo. Per cercare di trovare un filo rosso capace di spiegare gli avvenimenti cui assistiamo e di definire una via di uscita strutturale, è opportuno in via preliminare cercare di definire il significato e le implicazioni della crisi attuale.

La prima considerazione da farsi è che è definitivamente tramontata l'idea che si possa fare crescita con il debito, pubblico o privato. Negli ultimi decenni gli Stati Uniti rappresentano l'esempio più significativo di una crescita fondata sull'espansione del credito alle famiglie, in modo tale da far aumentare la domanda di beni immobili – la casa, in primo luogo -, ma soprattutto di beni di consumo. La produzione americana è inferiore alla domanda interna e il gap viene colmato da importazioni a costi sempre più bassi dal mercato cinese. La riduzione dei prezzi alla distribuzione consente alle famiglie di aumentare il proprio standard di vita, pur in presenza di crescite modeste dei redditi nominali, mentre la crescita dei mutui immobiliari favorisce un'espansione della proprietà della casa anche presso le famiglie a redditi bassi, con i c.d. mutui sub-prime.

Negli Stati Uniti lo stato federale che, dopo la caduta del muro di Berlino e la fine dell'impero sovietico, è ormai l'unico responsabile della gestione dell'equilibrio a livello globale, non riesce a far fronte all'enorme incremento della spesa pubblica determinata da impegni militari su scala mondiale e così il debito pubblico si accompagna al deficit della bilancia dei pagamenti (i c.d. *twin deficits*). Ma anche in questo caso lo squilibrio viene colmato grazie alla Cina che investe in *Treasury Bills* l'enorme avanzo di bilancia dei pagamenti, con il conseguente accumulo di riserve in dollari. Tutto sembra quadrare fino a quando scoppia la bolla immobiliare, i proprietari di case non sono più in grado di rimborsare i prestiti ricevuti e il fallimento di Lehman Brothers simboleggia la fine di un'epoca, l'epoca di uno sviluppo alimentato da una crescente quantità di debito pubblico e privato.

In Europa, la crisi americana genera una situazione di default del sistema bancario, che viene evitato grazie a pesanti interventi di sostegno da parte del settore pubblico. Basti ricordare che in Irlanda, per salvare le banche, il disavanzo pubblico raggiunge il livello del 32%! In tutti i paesi dell'eurozona il consolidamento della finanza pubblica diventa l'obiettivo prioritario. La teoria dominante in Germania, fatta propria dalla classe politica in tutta l'Unione monetaria, imputa la crisi dell'euro all'esplosione del debito pubblico, e di conseguenza la via di uscita viene individuata in un processo, doloroso, ma necessario, di riduzione della spesa pubblica e, laddove inevitabile, di aumento delle imposte.

2.- Il fatto che il debito pubblico abbia giocato un ruolo significativo nell'indebolimento della struttura di molte economie europee è fuori di dubbio. Ma qualche ulteriore riflessione può essere utile, prendendo in esame in particolare il caso dall'Italia. Nella storia economica italiana del dopoguerra, procedendo evidentemente attraverso un'inevitabile semplificazione, si possono identificare quattro diversi periodi o fasi di sviluppo.

La prima fase, che copre il ventennio 1950-70, è il periodo del miracolo economico e della stabilità monetaria, il periodo virtuoso della crescita italiana. Dopo la riforma monetaria di Einaudi e dopo che il 30 marzo 1960 viene sancita la convertibilità esterna della moneta, la parità centrale rispetto al dollaro è fissata a 625 lire – e indirettamente è legata all'oro in quanto la parità del dollaro rimane fissa a 35 dollari per oncia di oro fino - e non viene più modificata fino al 20 dicembre 1971. Ma a questa stabilità esterna si accompagnano anche bassi livelli di inflazione. L'avvio della liberalizzazione degli scambi a livello europeo favorisce il processo di industrializzazione. Nelle imprese, gli incrementi di produttività consentono di concedere incrementi salariali senza far aumentare il costo del lavoro e i profitti, a fronte di una domanda crescente, vengono destinati a investimenti che consentono ulteriori incrementi della produttività che superano costantemente le variazioni dei salari monetari. Gli aumenti salariali in termini monetari che, pur se contenuti, sono pur sempre superiori all'inflazione, e la crescita dell'occupazione nel settore industriale - che viene soddisfatta da una crescente offerta di lavoro in uscita dal settore agricolo dove le remunerazioni sono inferiori - consentono l'aumento del reddito reale delle famiglie. Una parte di questo reddito viene destinato ad aumenti dei consumi, ma una parte significativa viene risparmiata in assenza di un sistema sviluppato di sicurezza sociale. E il risparmio in formazione, insieme ai profitti accumulati dalle imprese, consente il finanziamento degli investimenti in un quadro di stabilità monetaria. E' il ventennio del circolo virtuoso, anche se permane un grande problema irrisolto rappresentato dall'accentuarsi dei differenziali territoriali di sviluppo perché l'industrializzazione drena risorse umane e finanziarie verso il nord, impoverendo ulteriormente il Sud. In questo periodo, e fino alla metà degli anni '60, il rapporto debito pubblico/Pil si mantiene intorno al 30%.

La seconda fase, che possiamo sinteticamente identificare con il ventennio 1970-90, è contrassegnata dalla fine della stabilità monetaria interna e esterna. Il 15 agosto 1971 Nixon dichiara l'inconvertibilità del dollaro in oro e segna l'avvio, con la fine del sistema di cambi fissi, della fase della fluttuazione monetaria. Sul piano interno le tensioni sociali dopo il '68 francese e gli incrementi salariali determinati dagli squilibri sul mercato del lavoro, con una domanda che preme sull'offerta, minano la stabilità dei prezzi, contraggono i profitti e riducono la competitività esterna delle imprese. Le pressioni per un rafforzamento del sistema di protezione sociale (pensioni, sanità, indennità di disoccupazione) mettono in difficoltà la finanza pubblica. La ricetta per garantire la pace sociale e l'equilibrio economico è duplice: inflazione e svalutazione da un lato, disavanzo di bilancio d'altro. Sul piano sociale risultano particolarmente significativi il superamento delle gabbie salariali, l'adozione del metodo retributivo nel sistema previdenziale, la settimana lavorativa di 40 ore, lo Statuto dei lavoratori, il sistema di agganciamento dei salari all'indice dei prezzi attraverso il meccanismo della scala mobile. Si tratta in effetti di notevoli avanzamenti, il cui simbolo è rappresentato dall'accordo fra Lama, segretario della Cgil, e Agnelli, presidente di Confindustria, sul punto unico di contingenza, ossia su un aumento dei salari agganciato ai prezzi uguale per tutti i lavoratori.

Il circolo virtuoso si spezza, anche se l'equilibrio economico resta in piedi temporaneamente attraverso il meccanismo di inflazione e svalutazione. I salari crescono più della produttività e l'aumento del costo del lavoro per unità di prodotto spinge verso l'alto i prezzi. Le imprese da un lato garantiscono un livello adeguato di profitti attraverso un aumento dei prezzi superiore alla crescita dei costi e, d'altro lato, mantengono la competitività esterna attraverso la svalutazione della lira, favorita da un disavanzo crescente della bilancia dei pagamenti. Ma in un paese in cui energia e materie prime vengono largamente importate dall'estero, la svalutazione si trasmette immediatamente sui costi erodendo i vantaggi di competitività e favorendo ulteriori aumenti dei prezzi. Si innesta quindi un circolo vizioso inflazione-svalutazione, mentre si aggrava pesantemente il problema del debito pubblico che nel 1970 è già pari al 40% del Pil, nel 1980 è quasi il 60% e nel 1991 supera la soglia del 100%.

Nel 1992 il Sistema Monetario Europeo, avviato nel 1979 per far fronte al rischio che la fluttuazione monetaria travolga il funzionamento del mercato comune, entra in crisi e il 13 settembre il governo Amato decide una svalutazione radicale della lira - nel complesso pari al

7% - accompagnata da una politica di controllo dell'evoluzione dei redditi e, parallelamente, dall'avvio di un processo di rientro della finanza pubblica, con l'introduzione di una riforma della finanza locale che attribuisce nuovamente tributi propri ai comuni (in particolare l'imposta comunale sugli immobili), e un aumento significativo del prelievo, simboleggiato nella memoria collettiva da un prelievo straordinario del 6 per mille sui conti correnti bancari. La svalutazione accompagnata dalla politica dei redditi rilancia l'economia, mentre la manovra di finanza pubblica favorisce un significativo rientro della quota di debito pubblico sul Pil, che scende progressivamente dal 124% nel 1994 fino a raggiungere il 103% nel 2007.

L'ultima fase coincide con l'avvio dell'Unione monetaria europea dal 1° gennaio 1999, con l'istituzione della Banca Centrale europea responsabile della politica monetaria. In questo quadro si determina sul mercato europeo un unico tasso di interesse nominale governato dalla Bce. Ma le condizioni strutturali delle diverse economie che fanno parte della zona euro restano diverse. Se i tassi di inflazione nazionali divergono, anche i tassi di interesse reali sono differenziati fra i diversi mercati. In conseguenza, nei paesi più deboli dell'area il tasso di interesse nominale è già di molto inferiore rispetto al periodo precedente l'avvio dell'Unione monetaria; in più, la determinazione del tasso di interesse di riferimento da parte della BCE tiene conto dell'inflazione media nell'area euro, mentre nelle aree deboli l'inflazione è più elevata e in conseguenza il tasso di interesse reale è ancora più basso. Questo insieme di fattori favorisce un'enorme dilatazione del credito, in particolare in Spagna nei confronti del settore immobiliare. In Italia, favorito anche da un governo non del tutto dotato di un profondo senso di rispetto delle istituzioni, le condizioni favorevoli del credito generano nuovamente una forte espansione dell'indebitamento che, dopo l'avvio della fase recessiva dell'economia mondiale, supera di nuovo nel 2011 la quota del 120%.

Questa esplosione del debito in diversi paesi dell'eurozona mette in pericolo la sopravvivenza della moneta europea. I governi prendono coscienza della rilevanza di questo rischio e la decisione più significativa per mettere fine alla crisi del debito, per quanto riguarda l'andamento della finanza pubblica, è l'adozione del *fiscal compact*, che prevede l'introduzione in Costituzione del vincolo del pareggio di bilancio, un sostanziale pareggio del saldo di bilancio strutturale, una riduzione progressiva e costante pari al 5% della quota dello stock di debito sul Pil che supera il 60%. Accanto ai vincoli fiscali si definiscono misure di sostegno del settore bancario, in particolare nei paesi come la Spagna dove la crisi si manifesta con maggior virulenza. In un rapporto del gruppo di lavoro presieduto dal governatore finlandese Erkki Liikanen si stima che il sostegno pubblico al sistema finanziario tra il 2007 e il 2010 sia stato pari a 1.600 miliardi di euro, ossia al 13% del Pil dell'Unione. Per rompere questo processo involutivo che procede dalla crisi del debito alla crisi bancaria e viceversa è quindi necessario muovere i primi passi verso l'Unione fiscale e avviare l'Unione bancaria con l'affidamento del compito della vigilanza alla Banca Centrale europea.

3.- La seconda considerazione riguarda il tramonto del modello di sviluppo americano fondato sulla continua crescita della domanda di beni di consumo. La giustificazione più evidente è legata alla stringenza del vincolo ambientale. Il livello di consumi di una società opulenta come quella americana e, seppure in misura più contenuta, europea, è evidentemente incompatibile con il mantenimento dell'equilibrio ecologico una volta che, a seguito del processo di globalizzazione, questo modello di consumi tende a diffondersi su scala mondiale. Ma c'è un'ulteriore considerazione teorica che deve essere sottolineata in questo contesto. La teoria economica *mainstream* è fondata sull'idea che il buon funzionamento del mercato è in grado di massimizzare il benessere collettivo e che il benessere viene valutato sulla base del soddisfacimento delle preferenze individuali. In sostanza, l'economia del benessere, pur con le integrazioni derivanti dai contributi paretiani, si fonda ancora sui principi utilitaristici di derivazione benthamiana. Sul fatto che per la produzione di beni e servizi il mercato sia uno strumento efficiente c'è un accordo ormai largamente generale. Ma occorre tener conto, in primo luogo, che il mercato soddisfa le domande monetarie, non i bisogni. Vi sono nella società bisogni insoddisfatti perché non sono in grado di tradursi in domanda monetaria. Ma una

seconda considerazione appare altrettanto significativa. Per illustrarla rapidamente si può fare riferimento a due casi (*Jumping the Queue e Tickets Scalping*) richiamati come particolarmente significativi dei limiti del mercato da Michael Sandel, nel suo recente libro *What Money Can't Buy*. A un osservatore dotato di buon senso entrambi questi comportamenti non appaiono corretti ovvero moralmente irreprensibili. Il principio della coda è *first come, first serve*. Ma negli Stati Uniti si va diffondendo l'abitudine di pagare qualcuno per fare la coda al proprio posto in modo da garantirsi di ottenere il biglietto. Oppure si possono acquistare i biglietti da un bagarino pagando una cifra superiore a quella fissata dal produttore. Secondo la teoria tradizionale, se viene acquistato un biglietto a un prezzo superiore a quello stabilito, il benessere aumenta perché significa che le preferenze di chi è disposto a pagare un prezzo più elevato sono certamente superiori a quelle di chi è disposto a pagare soltanto il prezzo fissato. Ma l'obiezione fondamentale è che qui si confonde la *willingness to pay* con l'*ability to pay*: può darsi che chi è disposto a pagare soltanto il prezzo stabilito abbia preferenze molto elevate, ma non sia in grado di pagare perché non dispone di un reddito sufficiente. In sostanza, l'efficienza del mercato presuppone il principio di uguaglianza: se la distribuzione del reddito fosse del tutto perequata, vale certamente il principio utilitaristico come fondamento del benessere collettivo; ma se i redditi sono sperequati questo principio perde il suo valore assoluto e deve essere temperato con l'intervento pubblico.

In definitiva, sia per motivi di tutela dell'equilibrio ambientale, sia per tener conto dei bisogni che il mercato non è in grado di soddisfare ovvero che soddisfa violando i principi di equità, consentendo i consumi soltanto alle classi di reddito più agiate, un intervento pubblico di correzione del fallimento del mercato è assolutamente ineludibile. Si vendono molti Suv perché la moda di questa auto si è diffusa ed è diventato uno *status symbol*, in sostanza per quello che Duesenberry chiama l'effetto di dimostrazione (*to keep up with the Joneses*). Ma i Suv sono *gas-guzzlers*, quindi inquinano molto e questi effetti esterni negativi non sono né valutati, né compensati dal mercato. Inoltre, l'energia è una risorsa scarsa e il consumo elevato di energia ne fa aumentare il prezzo anche per i consumatori più poveri, che non possono permetterselo. Una regolamentazione da parte dell'operatore pubblico è quindi necessaria, sia attraverso strumenti di *command-and-control*, sia attraverso imposte ambientali (le c.d. imposte pigouviane, che corrispondono ai danni provocati all'ambiente).

Ma l'operatore pubblico deve anche provvedere a far fronte ai bisogni insoddisfatti della popolazione, oltre che investire per promuovere un modello di sviluppo che sia sostenibile nel lungo periodo. In definitiva, mentre da un lato occorre rendere efficiente il mercato eliminando gli ostacoli alla concorrenza e evitando la formazione di rendite improduttive, dall'altro la pubblica amministrazione deve accrescere i suoi interventi per garantire il benessere presente e delle generazioni future. In sostanza, per favorire la transizione a un nuovo modello di sviluppo sostenibile occorre *più mercato e più Stato*.

4.- Il problema che si pone oggi in Europa è che questa transizione è difficile perché tutti gli stati membri devono fare i conti con il debito accumulato in passato e non riescono a investire per il futuro. La parola d'ordine generalizzata è consolidamento della finanza pubblica, e il consolidamento implica riduzione della spesa e aumento delle imposte. In proposito occorre osservare che questo processo rischia di fallire, ovvero di produrre effetti negativi molto significativi, per due motivi concorrenti. In primo luogo, se un paese avvia un processo di consolidamento, ma negli altri paesi dell'area monetaria integrata il tasso di sviluppo è elevato, la domanda esterna può garantire un equilibrio accettabile anche al paese che vede ridursi la domanda interna sia per la contrazione della spesa pubblica che per la riduzione della domanda di beni di consumo e di investimenti a seguito dell'aumento del prelievo. Ma se in tutti, o comunque la maggior parte dei paesi dell'area si fanno manovre restrittive, la contrazione del tasso di crescita diventa rilevante, e una "regola del pollice" di finanza pubblica sostiene che per ogni punto in meno di Pil il disavanzo pubblico aumenta automaticamente di mezzo punto, sia la riduzione delle entrate che per l'aumento della spesa pubblica, in

particolare della spesa sociale e dei sussidi alle imprese. Il processo di consolidamento richiede quindi sforzi sempre maggiori, con effetti vieppiù significativi sul tasso di crescita.

Su questo punto, e questa è la seconda considerazione, la letteratura più recente sottolinea come gli effetti negativi sulla crescita di un consolidamento fiscale sono molto più rilevanti di quanto comunemente ipotizzato. In un riquadro incluso nell'ultimo World Economic Outlook dell'IMF (ottobre 2012) si sostiene che, a differenza di quanto ritenuto precedentemente, il moltiplicatore fiscale, ossia le variazioni del Pil indotte da un processo di consolidamento fiscale, non ha il valore di 0,5 utilizzato nelle previsioni correnti, bensì superiore a 1 e sostanzialmente incluso in un intervallo che può variare da 0,9 a 1,7. E' chiaro quindi che la politica portata avanti all'interno della zona euro per risolvere il problema dei debiti sovrani si dibatte in un circolo vizioso, in quanto più si riduce la spesa pubblica e si aumentano le imposte, più il reddito diminuisce con effetti negativi sul livello del disavanzo. Se si vuole uscire da questo circolo vizioso e avviare al contempo un effettivo consolidamento fiscale e la transizione verso un modello di sviluppo sostenibile, occorre riprendere la parola d'ordine di Tommaso Padoa Schioppa: *agli Stati il rigore, all'Europa lo sviluppo*.

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

Per avviare questa radicale mutazione del paradigma della crescita in Europa è quindi necessario promuovere la realizzazione di un modello di sviluppo sostenibile sul piano economico, sociale e ambientale. In conseguenza, il motore principale di questa nuova fase di sviluppo è rappresentato dagli investimenti pubblici per la produzione 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 - e attraverso un partenariato pubblico-privato.

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 nel rapporto *Europe for Growth. For a Radical Change in Financing the EU*, presentato dai parlamentari europei Haug, Lamassoure e Verhofstadt, il rilancio dell'economia europea richiede una forte inversione di tendenza, con un ammontare di

nuovi investimenti pubblici pari all'1% del Pil europeo, ossia di circa 100 miliardi di euro all'anno. E le dimensioni del bilancio europeo rimangono da tempo congelate nelle dimensioni di un 1% del Pil, del tutto inadeguata per sostenere la produzione dei beni necessari per realizzare questa profonda trasformazione della struttura dell'economia europea.

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

Una nuova risorsa potrebbe essere assicurata al bilancio europeo con l'approvazione della proposta, avanzata recentemente dalla Commissione, di una Direttiva per introdurre una *carbon/energy tax* dal 2013. In una situazione in cui più chiari appaiono ormai i rischi legati ai cambiamenti climatici e sempre più urgente emerge la necessità di sostituire combustibili fossili con fonti di energia alternativa, un'imposta commisurata anche al contenuto di carbonio delle fonti di energia appare uno strumento adeguato per avviare processi virtuosi di *energy-saving* e di *fuel-switching* verso le fonti di energia rinnovabile, riducendo l'impatto negativo sull'ambiente del consumo di energia e favorendo l'introduzione di processi produttivi meno *energy-intensive*. In questa prospettiva di riforma del bilancio, l'introduzione di una tassazione delle operazioni finanziarie di natura speculativa potrebbe essere valutata nell'ottica di garantire anche uno sviluppo più ordinato del sistema finanziario internazionale. Al contempo, parte del gettito di queste forme di tassazione potrebbe essere destinata al finanziamento della produzione di beni pubblici globali, attraverso un contributo europeo per promuovere la costituzione - in accordo con gli Stati Uniti e gli altri paesi del G20 - di un fondo mondiale per lo sviluppo sostenibile.

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

Il piano finalizzato alla costruzione di una finanza federale e all'istituzione di un Tesoro europeo dovrebbe essere oggetto di una decisione del Consiglio europeo, che fissi da subito le scadenze delle diverse tappe e, soprattutto, la data finale che segnerà l'inizio del funzionamento dell'Unione fiscale. Ma una decisione di questa natura, per quanto rilevante, non è tuttavia sufficiente. Vi è una differenza di fondo fra l'Unione fiscale e l'Unione monetaria. La Banca Centrale è un organo costituzionale di cui il Trattato di Maastricht sancisce l'indipendenza, con

il compito - importante, ma limitato – di garantire la stabilità dei prezzi con interventi decisi in piena autonomia. Il Tesoro è un organo costituzionale di diversa natura in quanto è un principio fondamentale della democrazia che *No Taxation without Representation*. Il Tesoro può operare con efficacia solo se ha consenso e deve quindi essere soggetto al controllo democratico del Parlamento e agire nel quadro di un governo che sia rappresentativo della volontà popolare. In definitiva, la decisione di procedere alla costruzione di un'Unione fiscale, con un Tesoro e una finanza federale, deve essere 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.

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

Da queste considerazioni si possono trarre due osservazioni conclusive. In primo luogo, anche a seguito della crisi l'Europa è vista sempre più 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 nell'area dell'euro un piano di sviluppo per rilanciare l'economia e l'occupazione europea. Se cambiano le prospettive di sviluppo 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.

La seconda considerazione 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. Gli sviluppi recenti della crisi dei debiti sovrani hanno messo chiaramente in evidenza che l'esistenza di un nucleo duro all'interno dell'Unione europea è ormai un dato di fatto ampiamente riconosciuto. In particolare, anche l'avvio delle discussioni sulle prospettive finanziarie e sulla struttura del bilancio europeo sottolinea ancora una volta come la Gran Bretagna e alcuni paesi nordici si posizionino al di fuori dei processi decisionali che riguardano l'area euro, con la prospettiva di un bilancio dell'Unione distinto dal bilancio dei paesi che fanno parte dell'Unione monetaria. Il compito dei federalisti, come ai tempi della lotta per la moneta europea, è di impegnarsi per mobilitare le forze politiche e sociali, con l'obiettivo di

promuovere una decisione politica da parte dei governi dell'area euro, stimolata dal sostegno del Parlamento europeo, per giungere alla creazione di un Tesoro europeo e di una finanza federale, un passo importante nella direzione di una Federazione europea compiuta.

8.- Al momento attuale è difficile prevedere quali saranno i prossimi sviluppi della crisi del debito sovrano, ma essa ha comunque già avuto l'effetto di mostrare l'inadeguatezza dell'attuale costituzione dell'Unione economica e monetaria. Prima lo tsunami finanziario che ha colpito l'economia mondiale, poi la crisi greca e gli effetti che si sono manifestati in altri paesi hanno messo in evidenza la debolezza della struttura istituzionale dell'UEM. I governi dell'area Euro sono riusciti ad evitare il collasso dell'economia provvedendo innanzitutto al salvataggio del sistema bancario e garantendo un minimo di sostegno al sistema produttivo al fine anche di evitare un crollo degli equilibri sociali. Ma né in seno all'Ecofin, né in seno all'Euro-gruppo è stato possibile avviare una strategia seria per garantire in tempi brevi una ripresa significativa dell'economia, con una crescita adeguata della produttività e quindi della competitività del sistema industriale europeo.

La crisi ha messo inoltre in evidenza un'ulteriore debolezza della struttura di governo dell'economia europea. Mentre la Banca Centrale Europea, che è un organismo federale e quindi è dotato di capacità decisionale, è intervenuta con immediatezza per promuovere la sostenibilità finanziaria dei paesi in difficoltà, le decisioni sui meccanismi di sostegno finanziario in seno all'Eurogruppo sono state lente e probabilmente inadeguate. La ragione di questa debolezza discende evidentemente dalla natura confederale dell'Europa nella gestione della politica economica, che favorisce comportamenti da *free rider* e, con il diritto di veto, garantisce una rendita di posizione in particolare agli Stati più forti.

Ogni crisi in Europa presenta un duplice aspetto: da un lato, rende concretamente possibile la disgregazione dei risultati già raggiunti. Oggi il rischio più concreto è che si manifestino attacchi speculativi nei confronti di altri paesi dell'area Euro, con gravi rischi per la sopravvivenza stessa della moneta europea. Ma, al contempo, ogni crisi rende possibili nuovi avanzamenti sul terreno di una maggiore integrazione in seno all'Unione, e in particolare per i paesi dove è più avanzato il grado di integrazione già raggiunto. Con la crisi si è infatti aperto un dibattito fra coloro che intendono portare avanti il processo di integrazione, anche con la creazione di nuove istituzioni e l'avvio di nuove politiche, e coloro che invece intendono rafforzare i poteri di decisione a livello nazionale, impedendo di fatto una soluzione europea della crisi. Ma occorre non nascondere il fatto 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.

La crisi del debito sovrano ha messo in evidenza una divergenza sempre più accentuata fra l'andamento reale dell'economia dei paesi deboli e degli altri partners dell'Unione. Per uscire dalla crisi è quindi necessario avviare una politica di sviluppo a livello europeo attraverso la disponibilità di maggiori fondi per promuovere un aumento della produttività e quindi della competitività del sistema economico dell'area Euro. Ma occorre altresì rafforzare i poteri di coordinamento delle politiche economiche nazionali per evitare che andamenti divergenti dei diversi sistemi economici all'interno dell'area, che non possono essere compensati attraverso variazioni del cambio, portino in definitiva all'implosione dell'area Euro. *Hic Rhodus, hic salta*. 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.