

Il federalismo fiscale e l'Unione Europea di Marco De Andreis

Applicare il federalismo fiscale all'Unione Europea, immaginando una diversa distribuzione di funzioni e competenze tra il livello centrale e quello degli Stati nazionali, è più di un esercizio teorico: offrirebbe infatti soluzioni razionali a una serie di problemi e ridurrebbe la spesa complessiva. Oggi i problemi di fattibilità politica possono sembrare insormontabili: ma il cambiamento è più facile in tempi di crisi

Se riflettiamo senza pregiudizi sul bilancio dell'UE, la prima domanda che dovremmo porci è: "a che serve?". Qual è la distribuzione ottimale delle funzioni di governo tra i diversi livelli, quello centrale europeo, quello nazionale e quello regionale/locale? La teoria del federalismo fiscale può aiutarci a trovare le risposte giuste.

Elaborata da Richard Musgrave nel 1959 e in seguito da Wallace E. Oates¹, essa si basa sulle tre principali funzioni economiche di governo: stabilizzazione, distribuzione e allocazione. Secondo questa teoria, le prime due funzioni vanno svolte dal governo centrale, mentre l'allocazione può essere ripartita tra i diversi livelli, seguendo un criterio di coincidenza fra beneficiari e contribuenti.

Quello che conta è l'incidenza spaziale dei benefici: coloro che usufruiscono della fornitura di beni a un dato livello di governo dovrebbero essere gli stessi che provvedono al relativo finanziamento. Pertanto, funzioni quali la sicurezza nazionale (difesa), la rappresentanza esterna (diplomazia) e la giustizia dovrebbero essere svolte dal governo centrale, mentre il compito di provvedere ai trasporti e alla sanità, ad esempio, può essere attribuito ai livelli di governo inferiori.

La stabilizzazione macroeconomica spetta anch'essa, con ogni evidenza, al governo centrale: non solo per quanto riguarda l'offerta di moneta, e il tasso di cambio, ma anche la politica fiscale anticiclica. E lo stesso vale per la redistribuzione del reddito.

La divisione del lavoro fra i diversi livelli del governo per quanto riguarda l'offerta di beni pubblici è giustificata dalle diverse preferenze territoriali esistenti nell'ambito di un'ampia giurisdizione qual è ad esempio una federazione. Alcuni beni e servizi si traducono in benefici localmente circoscritti: in questi casi, un'offerta decentrata permette ai poteri locali di fornirli in quantità che corrispondono a costi e preferenze specifici.

Ne consegue che la tassazione di fattori altamente mobili - come i redditi da capitale e in minor misura i profitti - dovrebbe essere attribuita principalmente al governo centrale. Il lavoro è anch'esso mobile, sebbene in misura più limitata, e la sua tassazione è legata alla previdenza sociale, una funzione di governo affidata al livello federale negli Stati Uniti e a quello degli Stati membri nell'Unione Europea. Al contrario, le imposte sui consumi, come pure quelle sui beni immobili, andrebbero affidate ai governi locali.

Perché applicare il federalismo fiscale all'UE

La teoria del federalismo fiscale è sempre stata applicata agli Stati federali esistenti, ma vi sono numerose ragioni per cui può applicarsi anche all'Unione Europea. Innanzitutto, pur non essendo l'UE nella sua forma attuale una federazione, essa è quanto meno un livello specifico di governo per l'Europa nel suo complesso: anzi, verosimilmente è il livello più alto, come dimostra, fra l'altro, il primato che il diritto comunitario ha sulle leggi degli Stati membri.

¹ Richard A. Musgrave, *The Theory of public finance*, New York, McGraw-Hill, 1959. Vedi anche Wallace E. Oates, "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, settembre 1999.

In secondo luogo, l'UE contribuisce alla stabilizzazione macroeconomica dell'Europa attraverso la sua politica monetaria e la sua - pur notoriamente limitata - politica di spesa². In terzo luogo, svolge una funzione redistributiva complementare a quella degli Stati membri tramite la Politica Agricola Comune, i fondi strutturali e altri programmi finanziati attraverso il suo bilancio. In quarto luogo, l'UE affianca i singoli Stati nella fornitura di alcuni beni pubblici che il federalismo fiscale considera di competenza del governo centrale: difesa, in particolare peacekeeping, diplomazia, aiuti allo sviluppo e aiuti umanitari, ricerca scientifica³.

Infine, l'UE è una "unione sempre più stretta", ovvero una giurisdizione in fieri sin dalla sua creazione, alla quale possono essere assegnate nuove funzioni di governo, oppure può rimanere la stessa o ancora essere addirittura ridimensionata: tutti casi in cui il federalismo fiscale può insegnare molto su come ottimizzare i versanti della tassazione e della spesa.

Un esempio concreto di come potrebbe essere un bilancio federale rispondente ai principi del federalismo fiscale è quello degli Stati Uniti, riassunto qui di seguito (riferito all'anno 2007).

	% del PIL degli Stati Uniti
Difesa	4,0
Previdenza sociale (pensioni)	4,3
Programmi Medicare e Medicaid	4,9
Programmi di welfare e sussidi di disoccupazione	2,6
Interessi sul debito	1,7
Altro	3,2
Totale	20,7

Per quanto riguarda la previdenza sociale, e in particolare le pensioni, in Europa coesistono molti sistemi nazionali diversi, dovuti alle differenti tendenze demografiche e ai vari gradi di influenza dei gruppi di interesse, molti dei quali si opporrebbero energicamente al trasferimento a Bruxelles di questa funzione di governo. Oltre a questi ostacoli a un'azione collettiva, va aggiunto che i sistemi pensionistici nazionali in Europa si basano in larga parte sul sistema "pay as you go" - le pensioni vengono pagate con i contributi versati dai lavoratori attivi - e presentano livelli di passivo fiscale talmente diversi da rendere il passaggio a un sistema centralizzato a livello UE praticamente impossibile dal punto di vista della finanza pubblica. Questo è infatti un tema che oggi in Europa non si può affrontare, anche se un sistema di previdenza sociale su scala europea faciliterebbe molto la mobilità del lavoro sul mercato interno.

Il welfare (compresa l'assistenza sanitaria) e la redistribuzione del reddito ai singoli e alle famiglie sono invece funzioni che nell'Europa attuale è meglio lasciare agli Stati membri, anche se - come nel caso della previdenza sociale - questo contraddice i principi del federalismo fiscale. I motivi sono in realtà simili: nel continente esistono differenti preferenze e tradizioni nazionali, e i vari Stati membri hanno livelli talmente diversi di generosità e di aspettative riguardo alla domanda e all'offerta di questo particolare bene pubblico che la loro convergenza può richiedere ancora molto tempo.

² Basti pensare all'European Economic Recovery Plan, il pacchetto di stimoli deciso dall'UE alla fine del 2008, equivalente all'1,5% circa del PIL dell'Unione. Quasi un quinto di quelle risorse, ovvero 30 miliardi di euro, proveniva dal bilancio dell'UE. Viceversa, nel piano da 750 miliardi di euro messo a disposizione all'inizio di maggio dall'UE per far fronte alla crisi del debito sovrano in Grecia e altrove, 60 miliardi (8%) saranno, se e quando usati, a carico del bilancio comunitario.

³ Il Trattato di Lisbona ha dotato l'UE di un Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza (una specie di ministro degli Esteri), che è attualmente Catherine Ashton; un Servizio Europeo per l'Azione Esterna (una sorta di corpo diplomatico); un'Agenzia Europea per la Difesa (incaricata dell'approvvigionamento comune di armamenti), che ha cominciato a funzionare molto prima dell'entrata in vigore del Trattato il primo dicembre del 2009.

D'altro canto, la teoria del federalismo fiscale può trovare il suo migliore alleato nel principio di sussidiarietà, inscritto nel Trattato di Lisbona: “la Comunità interviene (...) soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario”⁴.

Sebbene il principio di sussidiarietà sia invocato soprattutto da chi pensa che le competenze dell'Unione siano già troppe e sarebbe meglio limitarle, se preso alla lettera consente una più distaccata valutazione di chi dovrebbe fare che cosa in Europa. In particolare, quando si riferisce alle “dimensioni o effetti delle azioni previste”, esso rimanda all'importanza attribuita dal federalismo fiscale alle esternalità e agli effetti di spillover.

Quali funzioni attribuire all'UE (e quali no)

Anche escludendo, dunque, settori giganteschi quali la previdenza sociale e il welfare, rimangono altre funzioni di governo che - secondo la teoria del federalismo fiscale e il comune buon senso - sarebbe meglio delegare al livello di governo centrale dell'Unione Europea. Queste sono:

- la sicurezza e la difesa
- la diplomazia e la politica estera (compresi gli aiuti allo sviluppo e quelli umanitari)
- il controllo delle frontiere (l'equivalente della Homeland Security negli Stati Uniti)
- i progetti strutturali su scala europea
- i grandi programmi di Ricerca e Sviluppo
- la redistribuzione regionale

Quest'ultima funzione dovrebbe essere mantenuta fin tanto che sarà necessario per aiutare i paesi che hanno aderito all'UE fra il 2004 e il 2007 - e altri che potrebbero aderirvi in futuro - a colmare il divario di standard di vita con il resto del continente. Le risorse di questo capitolo di bilancio non dovrebbero essere distribuite agli Stati membri più ricchi se non in occasioni eccezionali, per far fronte a emergenze particolari come la crisi dei conti pubblici in Grecia.

Ma poiché lo svolgimento di tutte queste funzioni comporterebbe un bilancio molto più cospicuo di quello attuale rispetto all'economia europea nel suo complesso, la stabilizzazione macroeconomica a livello federale di cui abbiamo parlato diventerebbe una possibilità reale. Bruxelles sarebbe finalmente in grado di trasferire una consistente quantità di risorse dai paesi membri più ricchi a quelli in difficoltà, tassando di più i primi e spendendo di più per i secondi.

La fornitura di altri beni pubblici dovrebbe essere lasciata in larga misura come è oggi, ovvero gestita dai singoli Stati membri, più capaci di soddisfare le diverse preferenze nazionali. Si tratta, ad esempio, dei settori dell'istruzione, della cultura, della sanità, dei trasporti ecc. In questi e in altri campi, l'UE dovrebbe semplicemente rinunciare alle funzioni che oggi svolge, salvo quella di regolamentazione del mercato interno o di coordinamento delle azioni nazionali quando sia necessario.

Tanto per fare un esempio: i suoi poteri di regolamentazione della catena alimentare permettono alla Commissione di legiferare sui controlli veterinari e di controllarne l'applicazione da parte degli Stati membri, anche se questo compito - se lo si considera un problema di salute pubblica - non dovrebbe rientrare nelle competenze che il federalismo fiscale assegna al livello centrale di governo.

Istruzione e cultura, al contrario, sono settori che dovrebbero essere affidati interamente agli Stati membri, cancellando completamente anche gli esigui stanziamenti previsti dall'attuale bilancio comunitario. Sono proprio questi piccoli interventi qua e là, anche al di là delle sue competenze

⁴ V. art. 5 del Trattato di Lisbona sull'Unione Europea. Il principio di sussidiarietà si applica a molti settori in cui le competenze vengono condivise fra l'Unione e gli Stati membri, i quali possono, ovviamente, conferire all'UE nuove competenze attraverso ulteriori modifiche del Trattato.

principali e più logiche, che espongono l'UE all'accusa di "federalismo strisciante" o, peggio, di inefficienza.

L'attuale bilancio comunitario prevede alcuni stanziamenti per la ricerca scientifica, un settore al quale i 27 paesi membri hanno destinato 212,8 miliardi di euro nel 2006, pari all'1,84% del loro PIL complessivo. A questi si aggiungono meno di 4 miliardi di euro stanziati dal bilancio comunitario, pari allo 0,03% del PIL. In altre parole, su ogni euro investito in Ricerca e Sviluppo nell'UE, 98 centesimi provengono dagli Stati membri e 2 centesimi da Bruxelles. Inoltre, questi 2 centesimi non possono essere concentrati su un luogo o un progetto specifico, ma vengono distribuiti genericamente fra i 27 paesi membri e fra decine di progetti diversi. Ciò nondimeno, questi fondi sono molto ambiti, il che contribuisce ad alimentare la percezione diffusa dell'UE come una vacca da mungere. Ciò accade in parte perché in Europa vi sono ben poche fondazioni di tipo americano che sostengono le attività culturali, scientifiche e sociali, e in parte perché riuscire a ottenere finanziamenti UE, per quanto scarsi, è spesso considerato un fatto di prestigio, specialmente nell'Europa del Sud o nei nuovi Stati membri.

Non è difficile capire che avrebbe molto più senso affidare all'UE la realizzazione di programmi scientifici realmente paneuropei, su una scala tale che neanche i più grandi paesi membri potrebbero oggi permettersi di finanziare. L'analogia più evidente è in questo caso quella con gli Stati Uniti e i loro programmi spaziali o con quelli relativi alla sicurezza nazionale, tutti gestiti a livello federale. Se Bruxelles assumesse la responsabilità della difesa, questo ovviamente faciliterebbe la realizzazione di progetti di ricerca ambiziosi e su scala continentale in campo spaziale, aeronautico e militare.

Quanto costerebbe il federalismo fiscale europeo?

Il trasferimento di alcune funzioni di governo dall'ambito nazionale a quello europeo non dovrebbe comportare alcun incremento netto di spesa pubblica nell'UE in generale; anzi, forse una forte diminuzione, derivante dalle economie di scala. Per rimanere nel campo della difesa, è probabile che un'unica organizzazione produrrebbe risultati molto superiori a quelli di 27 organismi separati. Inoltre, come dimostra l'esperienza della NATO durante la guerra fredda, i tentativi di coordinare comandi militari indipendenti hanno sempre prodotto risultati deludenti e incentivato una notevole sperequazione nella divisione dei costi, a detrimento dei paesi più disposti a spendere.

La diplomazia, un settore che incide relativamente poco sui bilanci degli attuali Stati nazionali, costerebbe comunque molto meno se venisse accentrata a livello UE. La Commissione europea ha già delegazioni in oltre un centinaio di capitali, ai cui capi viene spesso riconosciuto il ruolo di ambasciatori. Un accentramento di quelle funzioni renderebbe superflue migliaia di ambasciate degli Stati membri nel mondo. Basta un semplice calcolo: solo quelle all'interno dell'UE sono varie centinaia ($26 \times 27 = 702$); alcune delle maggiori ambasciate dei paesi membri si trovano in altre capitali europee, come quella italiana a Berlino, quella francese a Roma, e così via.

Gli aiuti umanitari e quelli allo sviluppo, che la Commissione europea già fornisce in larga quantità (è il primo donatore al mondo di aiuti umanitari), continuerebbero ad essere elargiti non solo in misura maggiore, ma anche, e per la prima volta, in modo coerente rispetto agli obiettivi generali della politica estera comunitaria. Oggi l'assenza di questa politica - a fronte di 27 politiche estere di altrettanti paesi membri - porta l'UE a distribuire i suoi aiuti umanitari sulla base della pretesa assurda e ipocrita, specialmente in situazioni di conflitto, di essere politicamente neutrale.

L'UE è innanzitutto un'unione doganale. Le dogane sono quindi di sua esclusiva competenza; i paesi membri non effettuano più controlli ai confini statali, condividono un'unica frontiera esterna e applicano le stesse tariffe doganali, nonché altri regolamenti che riguardano ad esempio il controllo delle esportazioni di materiale a doppio uso (militare e civile) o le risoluzioni delle Nazioni Unite. Ciò nonostante essi mantengono, anacronisticamente, 27 distinti sistemi doganali nazionali. Data anche la crescente importanza di nuove dimensioni attinenti alla sicurezza (antiproliferazione, antiterrorismo, sicurezza sanitaria e alimentare, ecc.) più che alle tradizionali attività di imposizione fiscale, i servizi doganali dell'UE sono i primi candidati all'integrazione a

livello centrale, secondo un modello che potrebbe senz'altro ispirarsi all'U.S. Department of Homeland Security.

I sussidi all'agricoltura rappresentano il 43% del bilancio attuale dell'UE e sono il suo capitolo maggiore. Vi è una sterminata letteratura ferocemente critica nei confronti dei sussidi, per i loro effetti negativi sull'allocazione delle risorse, i prezzi interni e internazionali, il commercio mondiale, la qualità del cibo e l'ambiente. Il fatto che continuano ad essere elargiti dimostra la forza delle lobby degli agricoltori europei e illustra egregiamente la logica dell'azione collettiva di Mancur Olson.

Ipotizziamo per un attimo di poter ignorare questa lobby e immaginare un bilancio comunitario senza alcuno stanziamento per la PAC, cosa che peraltro non ne comporterebbe necessariamente la scomparsa: le riforme già avviate spostano comunque l'accento dai sussidi alla produzione e alla fissazione dei prezzi al sostegno diretto al reddito degli agricoltori. Purché non crei distorsioni del mercato, tale forma di sussidio può continuare ad essere fornito dai singoli Stati membri secondo le loro preferenze nazionali, lasciando alla Commissione Europea una funzione di coordinamento e di controllo delle regole concordate, come già avviene in molti settori della politica comunitaria.

Creare un esercito europeo: vantaggi e costi

In definitiva, abbiamo cercato di applicare alcune intuizioni della teoria del federalismo fiscale alla distribuzione delle competenze fra i diversi livelli di governo dell'UE. E lo abbiamo fatto in modo trasparente e dichiaratamente soggettivo, a volte seguendo e altre ignorando i principi di quella teoria.

La proposta di lasciare agli Stati membri le competenze sul welfare e la sicurezza sociale, affidando invece a Bruxelles la difesa e la diplomazia, può sembrare strana. Di fatto, però, creare quasi dal nulla un esercito e un corpo diplomatico europei nel mondo post guerra fredda, è un compito più facile di quanto non sia, ad esempio, fondere i 27 diversi sistemi previdenziali e pensionistici oggi esistenti in Europa.

Nick Witney, l'ex direttore dell'Agenzia Europea per la Difesa, ha scritto l'atto d'accusa più motivato e convincente nei confronti della politica comune di sicurezza e di difesa com'è oggi: "A quasi vent'anni di distanza dalla fine della guerra fredda, la maggior parte degli eserciti europei è ancora progettata per una guerra totale lungo il confine interno tedesco, anziché per il mantenimento della pace in Ciad o il sostegno alla sicurezza e allo sviluppo dell'Afghanistan [...]. Questa incapacità di ammodernamento significa che buona parte dei 200 miliardi di euro che ogni anno l'Europa spende per la difesa viene semplicemente sprecata [...]. I singoli paesi membri dell'UE, Francia e Gran Bretagna compresi, non sono più capaci – e non lo saranno mai più - di finanziare da soli tutte le nuove capacità necessarie"⁵.

Se questa è la diagnosi e se la terapia fin qui adottata - i tanti anni passati a cercare di migliorare il coordinamento e la cooperazione fra i diversi sistemi di difesa nazionali - è fallita, viene allora da chiedersi se la creazione di un esercito europeo non sia la via più logica da seguire. È proprio perché la missione della forza militare dell'Europa è così profondamente cambiata, che in linea di principio è più facile creare un nuovo esercito dal nulla – con uomini, mezzi, dottrine e tutto il resto – piuttosto che perseverare nel futile tentativo di convertire quelli esistenti a nuove missioni, cercando allo stesso tempo di accrescere la loro cooperazione. Se è stato possibile creare da zero una nuova moneta e una nuova banca centrale, perché non un nuovo esercito?

La distribuzione delle competenze fra i diversi livelli di governo non è un esercizio che debba seguire regole meccaniche, ma esige piuttosto una capacità di adattamento alle circostanze storiche, politiche e economiche; e deve essere confortato, in ultima analisi, dal consenso popolare. D'altro canto, occorre riconoscere che la valutazione delle circostanze è inevitabilmente soggettiva e

⁵ N. Witney, "Re-energising Europe's Security and Defence Policy", European Council on Foreign Relations, luglio 2008, disponibile sul sito www.ecfr.eu.

l'opinione pubblica può oscillare e cambiare: ben di rado ciò che oggi appare politicamente irrealizzabile lo sarà anche domani.

Esaminiamo ora il rapporto fra l'attuale bilancio dell'UE e il suo Prodotto Interno Lordo⁶:

	% del PIL UE
Sussidi all'agricoltura	0,43
Sussidi alle regioni povere (fondi strutturali)	0,35
Politiche interne	0,10
Politiche esterne	0,06
Amministrazione	0,06
Totale	1,00

Di nuovo, per avere un termine di paragone riassumiamo qui di seguito il rapporto fra le principali voci del bilancio federale degli Stati Uniti e il PIL:

	% del PIL USA
Difesa	4,0
Previdenza sociale	4,3
Programmi Medicare e Medicaid	4,9
Welfare e sussidi di disoccupazione	2,6
Interessi sul debito	1,7
Altro	3,2
Totale	20,7

Infine, riportiamo sotto le funzioni di governo che proponiamo di attribuire all'UE, insieme a una quantificazione approssimativa del loro costo come percentuale del PIL europeo:

	% del PIL UE
Difesa	1,0-1,5
Sicurezza interna	0,3-0,5
Ricerca e sviluppo	0,5-1,0
Reti transeuropee (TENs)	0,3-0,5
Redistribuzione regionale	0,3-0,5
Aiuti umanitari e allo sviluppo	0,5-0,7
Amministrazione (incluso il corpo diplomatico)	0,1-0,3
Totale	3,0-5,0

Perché questi dati?

Oggi gli Stati membri dell'UE spendono per la difesa cifre che variano fra lo 0,5% del PIL nel caso dell'Irlanda e il 3,8% in quello della Grecia. I dati relativi ai paesi più grandi sono i seguenti: Francia 2,4%; Germania 1,3%; Italia 1,8%; Polonia 2,0%; Spagna 1,2%; Gran Bretagna 2,6%. Un'ipotetica spesa per la difesa a livello UE che si aggiri attorno all'1,0-1,5% del PIL può sembrare dunque esigua: ma anche la stima più bassa - corrispondente a circa 130 miliardi di euro - si tradurrebbe in uno straordinario apparato militare europeo, secondo soltanto a quello degli Stati Uniti, con risorse dalle 3 alle 5 volte superiori a quelle di potenze militari quali Russia, Cina e Giappone.

⁶ Con piccoli arrotondamenti, queste percentuali rappresentano le spese ovvero gli stanziamenti previsti dalla *EU Financial Perspective 2007-2013*.

Durante la fase di transizione necessaria a completare la creazione di un esercito europeo permanente, gli Stati membri manterrebbero parti delle loro forze armate, finanziandole con risorse proprie, con un conseguente temporaneo aumento complessivo delle spese militari europee: dopo la fase di transizione, sarebbero liberi di mantenere – sempre a proprie spese – forze per la difesa territoriale o altri compiti, simili magari a quelli della Guardia Nazionale negli Stati Uniti.

Le risorse a disposizione dell'U.S. Department of Homeland Security corrispondevano nel 2007 allo 0,3% circa del PIL americano. Il territorio dell'Unione Europea ha confini più lunghi e problematici, più scali marittimi e aerei, più cittadini da proteggere: quindi, una spesa che oscilla fra lo 0,3 e lo 0,5% del PIL appare ragionevole.

Nuove funzioni e nuovi costi

Venendo al capitolo Ricerca e Sviluppo, l'Europa investe in questo campo poco meno del 2% del PIL, di cui il 98% proviene da risorse pubbliche e private dei singoli Stati. Uno dei principali obiettivi della strategia di Lisbona del 2000 per promuovere la crescita e l'occupazione è quello di raggiungere il 3% del PIL. È logico quindi prevedere che il divario venga colmato dal governo centrale federale.

Nel nostro bilancio ipotetico, le risorse destinate allo sviluppo delle reti transeuropee sono superiori a quelle stanziare oggi nel bilancio dell'UE. Ma queste nuove risorse saranno in parte sostitutive, anziché aggiuntive, rispetto a quelle impegnate oggi dai singoli Stati membri per potenziare i collegamenti e l'interoperatività delle reti energetiche, di trasporto e di telecomunicazioni europee, che ricevono da Bruxelles scarsi finanziamenti e molto coordinamento. Questi investimenti europei, inoltre, in una situazione di crisi come quella odierna sarebbero il modo più efficace per stimolare l'economia dell'UE mediante il bilancio comunitario.

L'entità delle risorse previste dal nostro bilancio ipotetico per la coesione regionale è quasi pari a quella degli attuali fondi strutturali. L'unica vera differenza è che dovrebbero essere destinate prevalentemente ai nuovi Stati membri, e solo in casi di emergenza a quelli più ricchi.

Le percentuali più elevate previste per gli aiuti umanitari e allo sviluppo corrispondono all'impegno internazionale che i paesi più ricchi del mondo hanno assunto sin dal 1970, nel quadro delle Nazioni Unite, di destinare lo 0,7% del loro PIL allo sviluppo. Un impegno riconfermato più di recente con gli Obiettivi del Millennio, sempre in sede ONU. Tre Stati membri dell'UE – Lussemburgo, Svezia e Danimarca – hanno superato questo obiettivo, ma gli altri restano molto al di sotto, tanto che anche destinare lo 0,5% del PIL dell'UE - pari a circa 65 miliardi di euro e comprensivo degli aiuti umanitari (che sono diversi e a più breve termine rispetto a quelli allo sviluppo) - sarebbe un grande progresso rispetto ai 48,6 miliardi di euro stanziati nel 2008 (sommando il contributo della Commissione europea con quello dei paesi membri, esclusi gli aiuti umanitari).

Infine, le risorse destinate all'amministrazione aumenterebbero tra le due e le sei volte rispetto a quelle attuali, ma andrebbero a sostenere un bilancio complessivamente molto più grande, che include l'apparato militare e il corpo diplomatico, le ambasciate e gli uffici di rappresentanza in tutto il mondo.

Sebbene la spesa pubblica tenda a crescere costantemente e raramente si riduca, riteniamo che la percentuale fra il 3 e il 5% del PIL prevista dall'ipotetico bilancio per le nuove funzioni di governo qui assegnate all'Unione Europea, sia realistica e forse anche passibile di riduzione. La spesa per la coesione regionale, infatti, dovrebbe essere limitata nel tempo e lo stesso potrebbe valere, si spera, per gli aiuti allo sviluppo; le reti transeuropee hanno dei limiti fisici; forze armate concepite esclusivamente per missioni di peace keeping e di stabilizzazione possono essere molto efficienti anche nell'ipotesi della percentuale di spesa più bassa prevista (1,0%).

D'altro canto, sia per la sua natura che per il suo volume il bilancio comunitario che abbiamo ipotizzato potrebbe, se fosse necessario, fungere da stimolo e da fattore di stabilizzazione dell'economia europea e superare quella tendenza dei paesi membri a cercare di cavarsela ciascuno per proprio conto, che abbiamo visto all'opera anche durante la recessione del 2008-2009.

In definitiva, queste nuove funzioni di governo federali, con i relativi costi, sarebbero sostitutive, anziché aggiuntive, rispetto a quelle nazionali, anche se ai paesi membri verrebbero lasciati ampi margini discrezionali. Per esempio, sarebbero liberi di decidere le dimensioni e i costi dei propri sistemi di difesa territoriali; di mantenere, se lo desiderano, alcuni uffici di rappresentanza all'estero (o nelle capitali di altri Stati membri); o di finanziare particolari programmi di aiuti umanitari o allo sviluppo, così come, ovviamente, di stabilire il livello di risorse pubbliche e private che intendono destinare alla ricerca scientifica e tecnologica.

Per avere un'idea di quanto sia modesto il bilancio comunitario qui previsto (ben lontano da quello di un super-Stato), nella tabella che segue riassumiamo le attuali dimensioni complessive della spesa pubblica europea, raffrontandola con quella di alcuni paesi membri, degli Stati Uniti e del Giappone. Va ricordato che il bilancio comunitario potrebbe assorbire una parte dell'attuale spesa pubblica dei singoli Stati membri, sempre che questi non decidano diversamente.

	% del PIL (anno 2007)
UE-27	45.7
Germania	44.2
Francia	52.3
Italia	47.9
Polonia	42.1
Spagna	38.8
Gran Bretagna	44.0
Stati Uniti	37.4
Giappone	36.0

Fonti: Eurostat; OCSE

Una Federazione leggera

Quello che emerge dal nostro esercizio può essere definito un “federalismo leggero”. Il termine “Federazione” è il più adatto a descrivere un'entità composta dagli attuali Stati nazionali europei, che possiede però molti attributi della sovranità statale: un parlamento eletto direttamente dal popolo, una corte di giustizia, una moneta unica, un Tesoro, forze armate, un corpo diplomatico, un confine esterno da sorvegliare.

Dall'altro lato, è importante sottolineare che questa entità non deve essere necessariamente il super-Stato tanto temuto dagli euroscettici: almeno dal punto di vista della quantità relativa di risorse economiche controllate dal centro, che oscillerebbe, come abbiamo visto, fra il 3 e il 5% del PIL dell'UE.

Una federazione, dunque. Ma leggera.

Certo, le questioni rimaste senza risposta – e che esulano dall'ambito della nostra riflessione – sono innumerevoli. Proviamo ad anticiparne alcune.

Un aspetto che abbiamo volutamente ignorato, ad esempio, è quello delle entrate del bilancio comunitario. Possiamo soltanto dire che una Federazione, non importa quanto leggera, deve avere in definitiva entrate proprie. In altre parole, l'Unione Europea potrebbe finalmente abolire l'attuale sistema di trasferimenti dagli Stati membri – che restano sempre tali anche quando vengono definiti “risorse proprie” – e operare direttamente prelievi fiscali che confluiscono nelle sue casse. *En passant*, le risorse raccolte attraverso l'IVA in tutta Europa sono più che sufficienti a finanziare il bilancio che abbiamo prospettato.

Vi sono poi interrogativi riguardanti alcune funzioni specifiche. Si può inviare un esercito a combattere con un semplice voto di maggioranza? A nostro giudizio, si può e si dovrebbe. Meglio

ancora con un voto del Parlamento. La costituzione americana prevede che sia il Congresso ad autorizzare le ostilità e a dichiarare la guerra.

Un esercito dell'UE, inoltre, non avrebbe missili nucleari da lanciare con un preallarme di pochi minuti, ma soltanto una forza convenzionale da proiettare in regioni lontane dall'Europa: vi sarebbe insomma tutto il tempo per discutere i pro e i contro di qualunque operazione militare al di fuori dei confini europei.

Ma la questione più spinosa è quella della fattibilità politica di questo progetto europeo, che appare oggi piuttosto improbabile, tanto che il nostro potrebbe essere un tentativo di “pensare l'impensabile”. Ma le opinioni politiche non sono scolpite nella pietra. Dipendono da mode che possono mutare rapidamente e, cosa ancor più importante, sono soggette a cambiamenti in situazioni di tensione.

La crisi finanziaria iniziata nel 2008 ha messo a dura prova il mercato interno e l'unione monetaria. Alla fine, i politici e gli opinionisti europei arriveranno, con ogni probabilità, a condividere l'idea di Paul Krugman che “l'unica via d'uscita è in avanti. Per far funzionare l'euro, l'Europa dovrà spingersi molto più in là verso l'unione politica”. A quel punto, scopriremo improvvisamente, ancora una volta, che l'impensabile è in realtà perfettamente pensabile, tanto da essere già stato pensato.

Infatti, nel 1977 un rapporto sul ruolo della finanza pubblica nell'integrazione europea, preparato per la Commissione europea da un gruppo di studio presieduto da Donald McDougall – all'epoca primo consigliere economico della Confindustria britannica – era giunto alla seguente conclusione: “È possibile concepire, presumibilmente in un lontano futuro, una Federazione Europea la cui spesa pubblica si aggiri intorno al 20-25% del PIL, come negli Stati Uniti e nella Repubblica Federale Tedesca. Potrebbe esservi una fase preliminare, quella di una federazione con una spesa pubblica più piccola, nell'ordine del 5-7% del PIL, o all'incirca del 7,5-10% se vi fosse inclusa anche la difesa. Una caratteristica essenziale di una simile federazione sarebbe quella di lasciare la fornitura dei servizi sociali e di welfare quasi interamente alle competenze dei governi nazionali”⁷.

Si noti quanto all'epoca fosse non controverso l'uso del termine “federale” o “federazione”, se veniva adoperato da un gruppo di esperti presieduto da un inglese. E si notino anche i costi economici della difesa (2,5-3% del PIL) durante la guerra fredda.

Quanto al resto della citazione, c'è da sperare che, alla fine della lettura di queste pagine, quelle parole appaiano familiari e ragionevoli.

⁷ Il testo completo del rapporto, con l'aggiunta di vari contributi individuali, compreso quello di Wallace E. Oates che era un membro del gruppo di studio, si trova nel sito web della Direzione generale per gli Affari economici e finanziari della Commissione Europea:

http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/documentation_chapter8.htm