



MOVIMENTO
FEDERALISTA
EUROPEO
M.F.E.

un governo
europeo per

UNA CRESCITA SOSTENIBILE

n. 1

a cura del Centro Einstein
di Studi Internazionali
C.E.S.I., TORINO



Centro Einstein di Studi Internazionali (C.E.S.I.)
10144 Torino - Via Schina, 26
tel. e fax 0039 011 473 28 43
e-mail: info@centroeinstein.org
sito: www.centroeinstein.org

Movimento Federalista Europeo (M.F.E.)
37122 Verona - Via Poloni, 9
tel. e fax 0039 045 803 21 94
e-mail: verona@mfe.it
sito: www.mfe.it



MOVIMENTO
FEDERALISTA
EUROPEO
M.F.E.

un governo
europeo per

UNA CRESCITA SOSTENIBILE

a cura del Centro Einstein
di Studi Internazionali
C.E.S.I., TORINO



Nel 2000 i governi europei lanciarono la ormai nota strategia di Lisbona che si poneva l'obiettivo di trasformare l'Europa entro il 2010, "nell'economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale".

In realtà, trascorso quasi tutto l'arco temporale prefissato, gli stessi governi e la Commissione Europea hanno ammesso che i risultati di tale strategia sono stati deludenti e che le ragioni sono da ricercarsi nell'inadeguatezza del metodo inter-governativo adottato per realizzarne gli obiettivi.

Solo un "governo europeo" dotato di effettivi poteri di direzione nel campo della politica macroeconomica, della fiscalità e con la disponibilità di un bilancio dell'Unione adeguato alle necessità è in grado di predisporre un piano europeo per la crescita e lo sviluppo sostenibile.

La ripresa di un "processo costituente europeo" rappresenta il passaggio politico decisivo perché possa nascere un governo federale in Europa.

Introduzione e sintesi

A cinquant'anni dalla firma del Trattato di Roma la crescita dell'Europa sembra essersi temporaneamente arrestata. A giudizio di alcuni commentatori questo andamento negativo è indicativo di un progressivo declino dell'Europa rispetto al resto del mondo, e in particolare rispetto agli Stati Uniti. Per dare un'immagine immediata del declino relativo dell'Europa, in particolare nei confronti degli Stati Uniti, si usa fare riferimento a questo semplice dato: nel 2005 il prodotto pro capite dell'Europa a 15 risulta pari soltanto al 72,4% di quello americano (cfr. Tav. 1).

Sono state avanzate diverse ipotesi per spiegare le cause di questo andamento divergente dei tassi di crescita del Pil e della produttività in Europa e negli Stati Uniti. Secondo alcuni questo divario rispetto agli Stati Uniti viene spiegato per circa due terzi con le differenze nel numero delle ore lavorate e nel tasso di occupazione, mentre un terzo del divario è imputabile all'andamento della produttività del lavoro. Ma mentre il ricorso al criterio delle ore lavorate e del tasso di occupazione non sembra molto attendibile (dopo il '95 il tasso di occupazione in Europa è cresciuto più che negli Stati Uniti), l'andamento della produttività del lavoro sembra avere una maggiore capacità esplicativa del divario e ha dato luogo a diversi modelli interpretativi. Ne indichiamo di seguito i tre principali.

1) Il ruolo dei servizi

Secondo un primo modello è necessario prendere in esame l'evoluzione della produttività in diversi settori industriali, suddivisi fra settori: a) che producono tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT); b) che usano ICT; c) che non usano ICT. In effetti, relativamente all'Europa, non vi è stata una particolare accelerazione della produttività nelle industrie americane produttrici di ICT o non-ICT. La superiorità dell'industria americana si è invece manifestata con chiarezza nel secondo settore, quello che usa ICT, in particolare della vendita al dettaglio, dell'ingrosso e nel settore dei servizi finanziari.

Tutto il differenziale di crescita degli Stati Uniti rispetto all'Europa dalla seconda metà degli anni '90 viene da questi tre settori, con il dettaglio che contribuisce a spiegare il 55% del differenziale, l'ingrosso il 24% e i servizi finanziari il residuo 20%. Questa performance del commercio al dettaglio e all'ingrosso negli Stati Uniti può essere spiegata da molti fattori, inclusi gli investimenti in ICT, ma in realtà sembra che il fattore esplicativo più importante possa essere individuato nella creazione di nuovi grandi centri commerciali, che hanno sostituito i vecchi impianti meno produttivi e che offrono una grande quantità di beni a prezzi estremamente bassi e utilizzano in modo intensivo sistemi di self-service.

In realtà, la "rivoluzione Wal-Mart" si è realizzata negli Stati Uniti, e non in Europa, sia per specifiche caratteristiche dell'economia americana (ampi

spazi, bassa densità della popolazione, assenza di centri storici e aree urbane da salvaguardare, con forte potere di attrazione di attività economiche), sia per le differenti priorità perseguite dalle politiche pubbliche (deregolamentazione, ampia flessibilità e mobilità del mercato del lavoro, sviluppo metropolitano basato sul trasporto privato anziché pubblico, costruzione di autostrade urbane, regolamenti locali volti a limitare le dimensioni dei fabbricati residenziali).

In ogni caso, al di là delle differenze nel sistema di preferenze che caratterizzerebbero gli Europei rispetto agli Americani, questa tesi ha aperto la strada a una diversa spiegazione, che riconduce il ritardo dell'economia europea all'incapacità di portare a compimento le riforme necessarie per aprire alla concorrenza soprattutto il settore dei servizi.

2) Occupazione e produttività: un rapporto rovesciato

In base ad un secondo modello, il divario di produttività tra Europa e America è imputabile a mutamenti nelle tecniche produttive europee, che evidenziano una minore crescita del capitale rispetto al fattore lavoro. In sostanza, la moderazione salariale e le riforme del mercato del lavoro nell'area europea destinate a promuovere l'inserimento degli inattivi nella attività produttive hanno favorito il ritorno a tecniche relativamente più intensive di lavoro. Il successo di questa politica si è tradotto in un minor impiego - per unità di prodotto - di capitale e di altri fattori produttivi in rapporto al lavoro, con conseguenti effetti di freno sulla produttività del lavoro.

Questa ipotesi sembra essere suffragata da due considerazioni. In primo luogo, l'inclusione nel mercato del lavoro di individui prima disoccupati o del tutto inattivi, caratterizzati da un minor livello di efficienza e in settori a più bassa produttività - tipicamente forza di lavoro femminile nei servizi alla persona e alla famiglia - ha inciso negativamente sugli indicatori di produttività. In secondo luogo, è possibile che l'emersione di lavoro nero, a seguito dei provvedimenti di regolarizzazione, abbia avuto effetti immediati sulle statistiche dell'occupazione, mentre non si sono ancora completamente evidenziate le ripercussioni sui dati di produzione.

In definitiva, se appare corretta l'ipotesi di una correlazione negativa fra occupazione e produttività del lavoro è quindi necessario perseguire politiche destinate ad accrescere la produttività, a complemento delle riforme già avviate sul mercato del lavoro. A livello dell'intera economia, la produttività riflette l'efficienza del sistema economico nel suo insieme e risente delle capacità di innovazione disponibili, dei miglioramenti dell'organizzazione del lavoro e dell'attività produttiva, dell'ambiente esterno al sistema. A questo fine andrebbero portate avanti con più decisione le politiche di liberalizzazione, di abbattimento delle posizioni di rendita e di ammodernamento del

vasto settore dei servizi, tenendo tuttavia presente che rimane sempre una correlazione negativa fra miglioramento della produttività e crescita occupazionale.

3) L'insufficienza delle riforme strutturali

Una terza tesi - quella dominante - spiega invece il ritardo nella crescita europea con l'incompletezza delle riforme nel settore del mercato dei prodotti e del mercato del lavoro. Questa tesi si trova già al centro dell'analisi svolta nel Rapporto Sapir e rappresenta ormai un punto di vista talmente diffuso da apparire sostanzialmente incontestabile. La persistenza in seno all'Unione europea di una frammentazione del mercato dei servizi e dei mercati finanziari, da un lato, e soprattutto la reticenza da parte dei paesi più grandi della zona euro a liberalizzare i loro mercati del lavoro e dei prodotti sarebbero la causa dell'incapacità dell'Europa di conseguire al contempo il pieno impiego e la crescita della produttività che si sono invece manifestati negli Stati Uniti.

Anche questa tesi, per quanto contenga evidentemente importanti elementi di verità, appare tuttavia inadeguata a spiegare in profondità i fenomeni in oggetto in quanto lascia intendere che in Europa non si sia fatto nulla su questo terreno e in pratica ipotizza che il problema della crescita possa ridursi sostanzialmente a una mancanza di volontà politica, che impedisce di portare a compimento il processo di liberalizzazione dei mercati. È un fattore che esiste, ma da solo non sembra rappresentare una spiegazione sufficiente.

La crescita di lungo periodo, infatti, non dipende soltanto dalle caratteristiche strutturali dell'economia e dalla natura dei mercati, ma anche dalla politica macroeconomica, il cui obiettivo prioritario non è soltanto quello di stabilizzare l'economia, ridurre l'impatto degli shock a breve e medio termine, garantire la stabilità dei prezzi e del tasso di cambio. Al contrario, la politica macroeconomica gioca un ruolo a sostegno della crescita anche nell'ipotesi che il mercato dei prodotti e del lavoro siano stati liberalizzati.

Inoltre occorre considerare che le riforme strutturali hanno un costo politico significativo, che può essere attenuato se vengono accompagnate da politiche macroeconomiche espansive - monetarie e fiscali - per finanziare il costo di queste riforme. Come è del tutto evidente, questo non è avvenuto in Europa nell'ultimo decennio, in cui si è manifestata la caduta della produttività e si è concretizzato un ritardo significativo nei tassi di crescita rispetto agli Stati Uniti.

L'attuale risposta dell'Unione Europea: l'Agenda di Lisbona

È un fatto che i vincoli di finanza pubblica, imposti dal Trattato di Maastricht in vista dell'avvio dell'Unione monetaria, hanno inciso in misura significativa non soltanto sulla possibilità di sostenere la domanda interna in un periodo di moderata recessione, ma hanno reso altresì più difficile portare a compimento le riforme strutturali di cui l'Europa ha urgente bisogno. Di questa esigenza si è fatto interprete il Consiglio europeo che, nella riunione del 23-24 marzo 2000, ha definito a Lisbona una strategia destinata a fare dell'Europa *"l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale"*. Ma, dopo più di sette anni da questa decisione, occorre ormai prendere atto che gli obiettivi fissati a Lisbona non sono stati raggiunti.

Tenendo conto delle difficoltà incontrate nella realizzazione della strategia approvata a Lisbona e, parallelamente, del fatto che la politica per il rilancio della crescita è rimasta largamente sulla carta, il Consiglio europeo, nella sessione tenutasi a Bruxelles il 22 e 23 marzo 2005, ha deciso di promuoverne una nuova versione fondata sulla riaffermazione dell'obiettivo di:

- rendere l'Europa più capace di attrarre investimenti e lavoro;
- fare della conoscenza e dell'innovazione il fulcro della crescita europea;
- favorire la creazione di nuovi e migliori posti di lavoro da parte delle imprese europee.

Nelle conclusioni del Consiglio europeo è stata altresì confermata la necessità di *"ampliare e migliorare le infrastrutture europee"* in quanto gli investimenti nelle infrastrutture favoriranno la crescita e una maggiore convergenza a livello economico, sociale e ambientale. Ed è stata nuovamente sottolineata l'urgente necessità di realizzare i progetti prioritari nel settore delle reti energetiche e di trasporto, con l'invito all'Unione e agli Stati membri di proseguire negli sforzi per portare a compimento gli investimenti necessari e di sostenere il partenariato nel finanziamento tra il settore pubblico e quello privato. Sulla base di questi orientamenti, la Commissione europea ha presentato una comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo per definire una nuova strategia e per individuare le azioni da condurre per portare a realizzazione Lisbona.

Un programma di governo per l'economia europea

Il finanziamento di un piano di sviluppo con *Union bonds*

In realtà, appare ormai generalmente accettata l'idea che, nell'attuale fase congiunturale che vede una progressiva ripresa dopo un lungo periodo di moderata recessione, l'obiettivo prioritario da perseguire sia quello di promuovere a livello europeo un piano coordinato di investimenti - pubblici e privati - capaci di colmare il *gap* di infrastrutture - materiali e immateriali - che in molti paesi dell'Unione è stato indotto dalle politiche restrittive necessarie per adeguarsi prima ai parametri di Maastricht e poi ai vincoli del Patto di Stabilità, e al contempo di garantire un piano di spese per rafforzare la competitività e favorire l'avvio di un modello di sviluppo sostenibile. In prima approssimazione, questo piano potrebbe prevedere:

- a) investimenti per il completamento delle reti europee nel settore dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni, tenendo conto anche delle esigenze di connessione emerse a seguito dell'allargamento;
- b) un piano di spese di ricerca e sviluppo e di promozione dell'istruzione superiore, per rafforzare la competitività della produzione europea;
- c) investimenti pubblici e privati nelle tecnologie d'avanguardia e per promuovere la formazione di campioni europei nelle industrie di punta;
- d) il finanziamento di una serie di progetti per migliorare la qualità della vita dei cittadini dell'Unione (mobilità sostenibile, depurazione delle acque, energie rinnovabili, nuove fonti di energia pulita etc.);
- e) investimenti per garantire la conservazione e promuovere l'utilizzo dei beni culturali.

Per la realizzazione di questo Piano - che consentirebbe una forte accelerazione verso il conseguimento degli obiettivi definiti nella strategia di Lisbona - si potrebbero utilizzare i tre diversi canali di finanziamento già previsti dal Libro Bianco di Delors, ossia:

- il bilancio comunitario;
- i prestiti della Banca Europea per gli Investimenti;
- l'emissione di obbligazioni dell'Unione.

Nella situazione attuale dell'economia europea, e tenendo conto altresì dei risultati di basso profilo raggiunti per quanto riguarda le prospettive finanziarie dell'Unione per il periodo 2007-2013, la prospettiva più significativa, anche da un punto di vista politico, è rappresentata certamente dalla previsione di un ricorso all'emissione di *Union bonds*, ossia di obbligazioni dell'Unione supportate dalla garanzia del bilancio comunitario. Data la reputazione dell'Unione sul mercato mondiale e la forza attuale della moneta europea, queste obbligazioni potrebbero essere emesse a basso tasso di interesse e contribuirebbero, oltre che a rafforzare il mercato finanziario europeo assorbendo una parte dell'eccesso di liquidità che attualmente lo

caratterizza, a favorire il finanziamento del piano europeo di sviluppo attraverso l'attrazione di una larga fetta del risparmio mondiale che attualmente, in assenza di valide alternative, trova ancora collocazione sul mercato americano nonostante la perdita progressiva di valore del dollaro.

Un'agenda per promuovere la crescita

In letteratura vi è un consenso generalizzato sul fatto che, dato che l'Europa si è avvicinata alla frontiera tecnologica e non può più seguire un sentiero di sviluppo fondato sull'imitazione di innovazioni tecnologiche adottate nelle aree più avanzate del mondo, le spese in ricerca e sviluppo debbano essere fortemente incrementate. Ma questo non è avvenuto nell'ultimo decennio in cui i paesi dell'Europa a 15 hanno investito l'1,9% del Pil in R&D contro un 2,6% degli Stati Uniti. Ma questo incremento della spesa di per sé non è sufficiente se non viene accompagnato da una serie di altre iniziative su cui è più difficile realizzare un consenso diffuso.

Un primo obiettivo da conseguire riguarda il *completamento del mercato interno*, che è oggi è messo in discussione a fronte dell'allargamento e della sfida che proviene dai paesi industrialmente emergenti. Il completamento del mercato interno deve riguardare prioritariamente due settori:

10

- l'apertura del mercato dei servizi. Non è pensabile di escludere dal mercato unico un settore che rappresenta il 70% del Pil europeo e in cui lo scarto di produttività rispetto agli Stati Uniti è più rilevante. L'integrazione è particolarmente importante per i servizi alle imprese, per cui le dimensioni del mercato condizionano gli investimenti in R&D, e quindi in innovazione. Per altri servizi, come i servizi alla persona che per loro natura si fondano sul vicinato e per i servizi che possono essere forniti a distanza, l'integrazione è meno rilevante. Ma è certo che l'Europa non può rinunciare a questo fattore di promozione della produttività e della crescita;
- il completamento dell'integrazione finanziaria. Questa è ancora largamente incompleta, anche all'interno della zona euro, per ragioni industriali, regolamentari e fiscali. Il paradosso più evidente in questo campo è che l'ostacolo maggiore, ossia l'esistenza di monete diverse, è stato superato con costi e sacrifici elevati, ma i benefici di questo sforzo risultano in larga misura vanificati dal nazionalismo finanziario e dalla concorrenza fra le autorità nazionali di regolamentazione che fanno sopravvivere una frammentazione del mercato europeo che, nel settore dei titoli e degli strumenti di pagamento, funziona, di fatto, ancora secondo regole, standard e operatività nazionali.

Un secondo obiettivo riguarda il *rilancio dell'integrazione positiva*. Si tratta in particolare di promuovere attive politiche comuni in almeno tre settori:

- investimenti in infrastrutture per legare fra di loro i diversi mercati, sia nel settore dei trasporti, sia per i settori industriali a rete (elettricità e altre fonti di energia, telecomunicazioni);
- creazione di uno spazio europeo della ricerca e dell'insegnamento superiore. La creazione di un Consiglio Europeo della Ricerca, con il compito di finanziare progetti di ricerca sulla base di criteri di qualità scientifica, rappresenta certamente un importante passo in avanti. Il Consiglio dovrà agire senza tener conto di considerazioni di nazionalità dei progetti e dovrà evitare di orientare la ricerca in direzioni esclusive. Per quanto riguarda l'insegnamento, l'intervento comunitario dovrà manifestarsi soltanto a partire dal terzo ciclo, dove si manifesta l'interfaccia fra insegnamento e ricerca, per promuovere la creazione di un sistema europeo di università di élite, capaci di attrarre i migliori docenti e studenti da tutto il mondo. Questo obiettivo giustifica l'attribuzione di un finanziamento comunitario selettivo sulla base di criteri di eccellenza;
- ripresa di politiche anti-cicliche attive. La politica economica deve accompagnare la realizzazione delle necessarie riforme strutturali, attenuandone i costi di breve periodo e riducendo i costi politici che ne rendono difficile il varo. Oggi l'Europa è confrontata con una politica monetaria che mira unicamente alla stabilizzazione del livello dei prezzi, mentre la politica fiscale, che è condotta in misura pressoché assoluta a livello nazionale, si pone come obiettivo prioritario il rientro entro i limiti di indebitamento fissati dal Trattato di Maastricht e l'adeguamento alle prescrizioni del Patto di Stabilità. D'altra parte, a livello europeo l'unica competenza in materia di politica economica prevede il coordinamento delle misure nazionali e le dimensioni del bilancio comunitario – e la sua attuale rigidità – ne impediscono in ogni caso un uso attivo a fini di stabilizzazione.

In definitiva, ***se si vogliono perseguire gli obiettivi fissati nell'Agenda di Lisbona, è necessario promuovere la realizzazione delle riforme strutturali a livello nazionale, e, al contempo, accompagnarle con il completamento del mercato interno e con un rafforzamento delle politiche di integrazione positiva a livello europeo. Ma il conseguimento di questi obiettivi richiede altresì la disponibilità di maggiori risorse per integrare quelle di cui dispone attualmente il bilancio comunitario, anche attraverso l'utilizzo di strumenti di indebitamento emessi dall'Unione, e una riforma della struttura del bilancio per renderla più conforme al perseguimento degli obiettivi di Lisbona.***

La struttura e il finanziamento del bilancio dell'Unione

Nelle discussioni che hanno seguito la definizione delle Prospettive finanziarie 2007-2013 l'accento è caduto principalmente su due temi: le dimensioni

e la composizione del bilancio comunitario. La Commissione aveva proposto un limite delle risorse proprie fissato in misura pari all'1,24% del Pil europeo e una composizione che, pur prevedendo una contrazione della spesa agricola al 30% sul totale, non lasciava sufficiente spazio alle nuove politiche. Nella stessa prospettiva si collocano anche le proposte del Rapporto Sapir che assumono che le dimensioni del bilancio non debbano superare l'1% del Pil comunitario e prevedono un parziale abbandono della politica agricola comune per fare spazio alle nuove politiche necessarie per conseguire gli obiettivi di Lisbona. In particolare, il 45% delle risorse dovrebbe essere assegnato alle spese per promuovere sviluppo e competitività e il 40% alla convergenza delle economie dei paesi membri, lasciando soltanto un 15% alla spesa agricola. Nulla viene previsto in questo rapporto per il finanziamento della politica estera e della difesa e per le politiche destinate alla sicurezza interna e alla giustizia. Altre proposte prevedono invece una completa ri-nazionalizzazione della spesa agricola in modo tale da lasciare maggiore spazio alle spese per lo sviluppo e la competitività - cui viene riservata una quota pari al 37,5% del totale -, sia alle spese per la politica estera e di sicurezza, che nell'insieme verrebbero ad assorbire il 22,5% di un bilancio che comunque non dovrebbe superare nel complesso un ammontare pari all'1% del Pil europeo. Nell'ambito delle spese destinate a promuovere la crescita il 25% verrebbe assorbito dalla spesa per ricerca e sviluppo, mentre risorse aggiuntive vengono previste per le infrastrutture e per l'istruzione superiore.

Una nuova risorsa potrebbe essere assicurata al bilancio europeo con la ripresa della Proposta di Direttiva per introdurre una *carbon/energy tax*. 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 - anche a seguito degli aumenti rilevanti del prezzo del petrolio -, 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*, riducendo l'impatto negativo sull'ambiente del consumo di energia e favorendo l'introduzione di processi produttivi meno *energy-intensive*.

Queste proposte, per quanto innovative rispetto allo status quo attuale, non consentono certamente di far fronte in misura adeguata alle necessità di espansione delle dimensioni del bilancio comunitario richieste sia dall'allargamento già realizzato nei confronti dell'Europa centro-orientale e di alcuni paesi mediterranei, sia dalla completa realizzazione delle politiche attive indispensabili per conseguire gli obiettivi di Lisbona.

Si pone pertanto il problema di valutare le diverse forme alternative di prelievo che possono essere utilizzate per finanziare la spesa dell'Unione, attualmente basata sulle risorse che provengono da quattro fonti: 1) i dazi

doganali; 2) le risorse di origine agricola; 3) una quota del gettito IVA; 4) una percentuale del Reddito Nazionale Lordo dei paesi dell'Unione (quest'ultima rappresenta oggi la forma principale di risorsa propria).

Una riforma dell'attuale sistema di risorse proprie dell'Unione deve, a nostro avviso, rispondere a due requisiti fondamentali: a) la trasparenza; b) l'inquadramento in un'articolazione coerente della fiscalità locale, nazionale ed europea. In questa prospettiva, e in analogia con quanto già avviene in Italia per quanto riguarda il finanziamento di regioni ed Enti locali, appare opportuno valutare l'ipotesi di finanziare il bilancio europeo, anziché con la quarta risorsa di cui sopra, con una quota delle imposte sul reddito prelevate dagli Stati membri, applicando poi un semplice meccanismo perequativo a livello europeo. Il meccanismo proposto prevede che il gettito totale da assegnare al bilancio europeo – definito come differenza residuale fra la spesa comunitaria e il gettito delle prime tre risorse proprie - venga innanzitutto distribuito fra gli Stati membri sulla base della quota del Pil di ciascun Paese sul Pil europeo. Quindi, l'ammontare di risorse che ogni Stato membro deve versare al bilancio comunitario viene modificato applicando un coefficiente di progressività, calcolato sulla base del rapporto fra il reddito pro-capite di quel Paese ed il reddito medio pro-capite dell'intera Unione. In questo modo i Paesi più ricchi dovranno contribuire al bilancio in misura maggiore rispetto agli Stati economicamente meno sviluppati.

Una volta definito l'ammontare complessivo di risorse che un determinato Paese deve versare al bilancio, si può ipotizzare che, al fine di rendere più trasparente l'onere del finanziamento, ogni Stato membro provveda a distribuire il carico tributario fra i suoi cittadini nell'ambito della struttura di imposta progressiva sul reddito, che dovrebbe prevedere una certa percentuale "per l'Europa", senza ulteriori incrementi del carico fiscale e senza modificare in alcun modo la forma della funzione dell'imposta progressiva adottata in ciascun paese, e quindi il grado di progressività che corrisponde al sistema di preferenze che caratterizza ogni Stato membro dell'Unione.

Questa quota dell'imposta progressiva sul reddito da assegnare al bilancio comunitario determinerebbe un duplice risultato: a) sostituirebbe l'attuale quarta risorsa (aliquota del RNL), eliminando le dispute periodiche sul livello dei contributi nazionali al bilancio comunitario; b) assegnerebbe all'Unione una capacità di fiscalità diretta sui cittadini europei, requisito assolutamente necessario per poter finanziare la spesa europea diretta a soddisfare quei bisogni che oramai sono 'europei' (la difesa/sicurezza, l'energia/ambiente, i grandi progetti nei settori delle infrastrutture, delle telecomunicazioni e della ricerca avanzata, ecc.), che non vengono più realmente soddisfatti sul piano nazionale e che sono attualmente polverizzati nei rivoli di 27 bilanci nazionali e, pertanto, destinati solo a produrre inutili sprechi.

Dal punto di vista dell'efficacia della politica fiscale i vantaggi di un sistema di finanziamento del bilancio dell'Unione attraverso una "quota" europea delle imposte nazionali sul reddito possono essere sintetizzati in questi tre punti:

- trasparenza dell'imposta: i cittadini sarebbero consapevoli del carico fiscale legato al finanziamento della spesa europea. Questo elemento diventa rilevante se in prospettiva la dimensione del bilancio è destinata a crescere in misura significativa;
- effetti redistributivi: questo tipo di imposizione ha effetti redistributivi positivi fra le diverse aree dell'Unione caratterizzate da livelli non omogenei di sviluppo economico e può quindi rappresentare un primo passo verso l'introduzione di un sistema effettivo di *Finanzausgleich* (perequazione finanziaria), che è d'altra parte inevitabile nella misura in cui l'Europa appare destinata ad evolvere verso un'Unione di natura federale;
- effetti di stabilizzazione: un prelievo commisurato al reddito rafforza le caratteristiche di stabilizzazione automatica del bilancio. Naturalmente la misura degli effetti di stabilizzazione dipende in modo rilevante, oltre che dall'ammontare del gettito complessivo, anche da alcune caratteristiche tecniche del prelievo, che tendano a ridurre lo sfasamento temporale fra variazioni del reddito e variazioni dell'imposta. Infine, un vantaggio ulteriore di questa proposta consiste nel fatto che essa non presuppone una preventiva armonizzazione della legislazione esistente in ciascun paese dell'Unione in tema di imposizione personale sul reddito.

Conclusioni

In questo lavoro sono emerse alcune ipotesi per interpretare il declino dell'Europa e per definire un'agenda per promuovere la crescita:

- l'Europa deve oggi fronteggiare con crescente difficoltà la competizione non solo con gli Stati Uniti, ma anche con le economie dei paesi emergenti, e nel corso dell'ultimo decennio ha visto ridursi il tasso di crescita della produttività con effetti negativi sulla competitività della propria economia;
- è necessario portare avanti con maggior decisione le riforme per garantire una maggiore flessibilità sia del mercato dei prodotti, sia del mercato del lavoro;
- occorre rafforzare la spesa per infrastrutture e per ricerca e sviluppo al fine di integrare maggiormente il mercato interno e spostare l'economia verso la frontiera tecnologica con un tasso di innovazione più rapido sia nel settore industriale, sia in quello dei servizi;
- il processo di attuazione delle riforme dovrebbe essere accompagnato da politiche macroeconomiche espansive per consentire di far fronte ai costi legati all'attuazione delle riforme.

Sulla base di queste considerazioni, che appaiono in larga misura condivise, emerge con estrema urgenza la necessità di avviare finalmente a realizzazione l'Agenda di Lisbona e la riforma del bilancio dell'Unione, la cui struttura dovrebbe riflettere le nuove priorità definite nel Consiglio europeo di Lisbona. Anche il finanziamento delle politiche comuni dovrebbe essere profondamente riformato, assegnando al bilancio comunitario una quota delle imposte nazionali sul reddito in sostituzione della "quarta risorsa" e facendo ricorso alle emissioni di *Union bonds* per finanziare la realizzazione delle necessarie infrastrutture materiali e immateriali e per rilanciare la competitività della produzione europea.

È un fatto invece che Lisbona non avanza, come è stato illustrato con grande evidenza dal rapporto Kok (2004), e le riforme proposte dalla Commissione sono in realtà ben lontane dal favorire il raggiungimento di questo obiettivo. Le giustificazioni del fallimento di Lisbona vanno quindi cercate in altra direzione: in mancanza di una politica macro-economica di governo dell'Unione è chiaro che gli Stati membri hanno quindi convenienza ad agire come *free riders* per sfruttare i benefici delle riforme e delle iniziative portate avanti dagli altri paesi senza pagarne il costo. Anche se una soluzione cooperativa sarebbe in grado di portare maggiori benefici per tutti i paesi che prendono parte all'accordo, la strategia dominante è quella non-

cooperativa che non consente di avanzare lungo la strada che porta alla realizzazione degli obiettivi fissati.

Per questa ragione, se si vuole realizzare sul serio un effettivo rilancio dell'economia europea occorre passare da un sistema di *governance without government* a un sistema di *governance of a government*, ossia alla **creazione di un governo effettivo dell'economia** capace di superare le inefficienze del *metodo aperto di coordinamento* previsto a Lisbona e consolidato nei suoi elementi di debolezza dalla decisione del Consiglio europeo del 22-23 marzo 2005. Ma di questa esigenza non sembra che esista consapevolezza nella classe politica europea, che non ha voluto neppure portare a compimento il processo di ratifica di un Trattato costituzionale che, su questo terreno, aveva comunque realizzato passi in avanti, sia pur del tutto insufficienti per garantire una capacità di governo adeguata per promuovere un effettivo rilancio dell'economia europea.

È chiaro allora che solo un 'governo europeo', dotato di effettivi poteri di direzione nel campo della politica macroeconomica, della fiscalità e con la disponibilità di un bilancio dell'Unione adeguato alle necessità, sarebbe in grado di predisporre un piano europeo per la crescita e lo sviluppo sostenibile. La battaglia per il 'governo europeo' ed una 'costituzione federale' che disciplini i poteri dei livelli di governo (regionale, nazionale ed europeo) costituisce quindi la fondamentale battaglia politica del nostro tempo.

Tavola 1 - Evoluzione del Pil pro-capite in PPA

	USA	EU 15	Italia
1961-1970	100	68	63
1971-1980	100	74	71
1981-1990	100	74	75
1991-1994	100	72	74
1995-2004	100	71	73

Fonte: Saltari, Travaglini (2006), p. 24

A sessant'anni dall'avvio del processo di unificazione l'Europa non ha ancora un 'governo' che possa essere considerato l'espressione democratica della volontà dei cittadini europei.

L'Europa ha un Parlamento eletto, ma questo Parlamento non esprime un governo che sia il risultato della maggioranza politica emersa nelle elezioni europee.

Il Consiglio Europeo è presieduto da una personalità politica non legittimata da una procedura democratica, mentre il Presidente della Commissione Europea è il risultato di un laborioso processo di compromesso tra gli Stati.

Dunque, l'Unione Europea non è ancora una democrazia sovranazionale ed è ancora paralizzata dal potere di veto in aree cruciali: sono queste le cause dell'incapacità di agire dell'Europa.

Un *governo federale* è, invece, necessario.

Per consentire all'Europa di parlare con una sola voce nel mondo, per avere una politica estera e di difesa, per avviare la nuova era del multilateralismo nelle relazioni internazionali, per intervenire con efficacia nelle crisi regionali, ponendo la propria forza al servizio dell'ONU.

Per garantire all'Europa una crescita economica compatibile con la salvaguardia ambientale e con un sistema di *welfare* tipico della tradizione europea, per promuovere grandi progetti nel campo della ricerca scientifica, dello sviluppo tecnologico e delle infrastrutture, per poter competere nell'era della società della conoscenza.

Per sconfiggere il separatismo e il riemergere del nazionalismo, mostrando che è possibile governare democraticamente la società europea e garantire nel contempo le autonomie nel campo della cultura, delle tradizioni, della religione e dell'autogoverno locale.

Per evitare il declino politico, economico e civile dell'Europa e fondare, per la prima volta nella storia, la democrazia sovranazionale, strumento indispensabile per governare, con la politica, i processi di globalizzazione dell'economia e della società.

Il Movimento Federalista Europeo ha lanciato una "Campagna" per porre all'ordine del giorno, a partire dalle prossime elezioni europee del 2009, la necessità di giungere, attraverso una mobilitazione dell'opinione pubblica e delle forze politiche, economiche e sociali, ad *un Governo europeo* e ad *una Costituzione Federale*.

Questa *Collana di Quaderni* è uno strumento della Campagna ed ha il compito di individuare le principali aree di intervento e le linee-guida delle politiche possibili per un *Governo Federale dell'Unione Europea*.