

Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Politica Economica

UNIONE FISCALE EUROPEA: ANALISI E PROSPETTIVE

RELATORE

Prof. Garonna

CANDIDATO

Giovanni Andrea Cerrina

Matr. 078212

ANNO ACCADEMICO 2017-2018

Indice

Introduzione.

Capitolo 1: PERCHE' SERVE UN'UNIONE FISCALE

1. **Le funzioni della politica fiscale**
 - Politica fiscale ed equilibrio macroeconomico
 - Obbiettivi del bilancio UE
2. **Politica fiscale e politica monetaria**
 - Regime di cambi fissi
 - Regime di cambi flessibili
3. **L'utilità della politica fiscale quando la politica monetaria non è più attuabile, il caso della crisi**
 - Le politiche convenzionali ed il loro fallimento
 - Le politiche non convenzionali ed i loro rischi
 - Perché vi sarebbe dovuto essere un utilizzo di politiche fiscali

Capitolo 2: ALTRI MODELLI FEDERALI

1. **USA**
 - Entrate
 - Uscite
2. **Svizzera**
 - Entrate
 - Uscite
3. **Canada**
 - Entrate
 - Uscite

Capitolo 3: IL MODELLO UE

1. **Il percorso storico**
 - Dal trattato di Parigi allo SME: 1952-1979
 - Verso Maastricht: 1979-1992
 - Da Maastricht al Patto stabilità e crescita: 1992-1997
 - Verso l'Euro: 1997-2002
2. **I vincoli per gli stati**
 - Six pack (2011)
 - Fiscal compact (2012)
 - Two pack (2013)
3. **Bilancio dell'Unione**
 - Entrate
 - Uscite

Capitolo 4: PROSPETTIVE DI CORTO E MEDIO TERMINE

1. **Migrazione**
2. **Sicurezza e difesa**
3. **Occupazione, crescita e competitività**

4. **Innovazione ed Europa digitale**
5. **Bilancio a lungo termine dell'UE (QFP)**
6. **Relazioni esterne**
7. **Unione Economica e Monetaria**
 - Fiscalità
 - FME
 - Fondo di risoluzione unico
 - Sistema europeo di assicurazione dei depositi
 - Altri aspetti dell'unione bancaria

Capitolo 5: PROSPETTIVE DI MEDIO E LUNGO TERMINE

1. **Le proposte sul tavolo**
 - Scenario 1: Avanti così
 - Scenario 2: Fare di meno insieme
 - Scenario 3: Alcuni fanno di più
 - Scenario 4: Riprogettazione radicale
 - Scenario 5: Fare molto di più insieme
2. **Valore aggiunto, in quale aree se ne può parlare?**
3. **Gli ostacoli politici**

Conclusione.

Bibliografia.

Introduzione

Sempre più spesso il dibattito politico verte sul tema “Unione Europea” con una divisione sempre più ampia tra europeisti ed anti-europeisti: da una parte quelli che vogliono “più Europa” ed auspicano una maggiore integrazione, dall'altra quelli che vogliono “meno Europa” o uscire proprio dall'Unione, l'unica cosa su cui questi due fronti sembrano andare d'accordo è sulla necessità di cambiare l'Unione.

L'obiettivo di questo elaborato è quello di dimostrare come un'Unione fiscale sia essenziale per l'UE, e per farlo si analizzeranno le varie opzioni in modo tale da valutare i pro e i contro di ognuna di queste per poi cercare di fornire una risposta alla domanda “perché nonostante vi sia concordanza sulla necessità di cambiare l'Unione è così difficile farlo?”.

La tesi inizierà con una spiegazione di alcuni elementi teorici della politica economica: si spiegheranno nel particolare il mercato dei beni e il moltiplicatore keynesiano per spiegare il ruolo della politica fiscale, il modello IS-LM e il Mundell-Fleming per spiegare l'interazione tra politica fiscale e politica monetaria e come questa interazione funziona in caso di economia aperta, il tutto con un particolare riferimento al caso della crisi, il quale ha dimostrato come la politica monetaria se slegata da quella fiscale non può raggiungere la sua piena efficacia. In seguito si prenderanno tre casi studio (USA, Svizzera e Canada) per analizzarne la ripartizione della spesa tra governo centrale e governi locali nonché la ripartizione del bilancio centrale. Questa analisi serve perché un'Unione fiscale presuppone anche l'accentramento di varie materie, pertanto l'obiettivo è quello di capire quali materie potrebbero essere accentrate e quali invece sarebbe meglio lasciare in mano ai singoli Stati, una volta capito questo poi si potrà spostare l'attenzione sul dilemma della ripartizione del bilancio e quindi delle priorità. Una volta analizzato il quadro teorico e degli esempi si volgerà lo sguardo invece sull'Unione Europea, sulla sua storia economica, sulle sue competenze, sul suo bilancio attuali e sulle norme di coordinamento fiscale vigenti al fine di comprendere le differenze tra essa ed i casi studiati. Avendo visto dunque il quadro teorico e analizzato la situazione attuale ci si concentrerà prima sulle prospettive di corto e medio termine tramite lo studio del dibattito in preparazione del Consiglio europeo di giugno 2018 su temi quali l'immigrazione, la sicurezza, il completamento dell'Unione Economica e Monetaria e dell'Unione bancaria, e poi sulle prospettive di medio e lungo termine tramite un'analisi degli scenari descritti dal Libro Bianco sul futuro dell'Europa pubblicato nel marzo del 2017 dalla Commissione Europea. Infine vi sarà una digressione sullo scenario politico europeo attuale e su come esso ostacoli la formazione di un'Unione fiscale o di altre riforme strutturali nell'Unione Europea.

Capitolo 1: Perché serve un'unione fiscale

Per parlare dell'eventualità di un'Unione fiscale è certamente necessario spiegare prima quali sono le funzioni della politica fiscale in generale, quali le sue funzioni nello scenario di riferimento (quindi l'Unione Europea) e quali i suoi rapporti con la politica monetaria, pilastro dell'UEM (Unione Economica e Monetaria, sancita a Maastricht nel 1992 attualmente comprendente 15 Stati UE). Sarà infine esposto come esempio di quanto precedentemente detto il caso della crisi del 2007, in cui la politica monetaria non ha avuto piena efficacia per via di un mancato coordinamento con la politica fiscale.

1.1 Le funzioni della politica fiscale

La politica fiscale è, assieme alla politica monetaria, l'arma dello Stato per intervenire nell'economia. Nel corso della storia vi sono state più correnti di pensiero riguardo la sua efficacia, il modo in cui andrebbe attuata ed il suo rapporto con la politica monetaria. Partendo dal principio è importante dare una definizione di "politica fiscale", la quale può essere:

*"Intervento, di natura discrezionale o realizzato sulla base di principi stabiliti, di regolazione (aumento o riduzione) da parte dell'operatore pubblico delle imposte e della spesa pubblica per beni, servizi e trasferimenti, al fine di modificare le condizioni congiunturali o strutturali del sistema economico nazionale, in vista di obiettivi di breve e medio periodo o di lungo periodo, obiettivo dello sviluppo economico."*¹.

Sulla base di questa definizione divideremo le funzioni della politica fiscale in due parti: quelle di equilibrio macroeconomico e quelle di fornire beni e servizi ai cittadini.

1.1.1 Politica fiscale ed equilibrio macroeconomico

Da un punto di vista macroeconomico gli obiettivi della politica fiscale sono diversi ed a volte in conflitto fra di essi. I principali sono l'aumento dell'occupazione, la stabilità dei prezzi (obiettivo condiviso con la politica monetaria), l'equilibrio della bilancia dei pagamenti, l'aumento dei redditi ed il contenimento del debito pubblico.

Partendo da quest'ultimo, la prima nozione da introdurre è quella di "**deficit**", o disavanzo primario. Il **saldo primario** è la semplice differenza tra entrate e uscite pubbliche (senza tenere conto degli interessi sul debito pubblico), se questa differenza è negativa (e quindi le uscite sono maggiori delle entrate) si ha il deficit, se è positiva si ha un avanzo primario e se è nulla vi è il pareggio di bilancio. La somma dei deficit dei vari anni unita al tasso d'interesse su questi dà il debito pubblico, la cui formula è:

$$B_t = (1 + i) \times B_{t-1} + D_t$$

Che rapportata al PIL diventa

$$b_t = \left(\frac{1+i}{1+n}\right)b_{t-1} + d_t$$

Dove

B_t : Debito pubblico dell'anno corrente (se minuscolo in percentuale del PIL)

B_{t-1} : Debito pubblico dell'anno passato (se minuscolo in percentuale del PIL)

D_t : Deficit dell'anno corrente (se minuscolo in percentuale del PIL)

¹ Dizionario di Economia e Finanza Treccani (2012). http://www.treccani.it/enciclopedia/politica-fiscale_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/, 20/04/2018

I: Tasso d'interesse sul debito pubblico

N: Tasso di crescita dell'economia

Partendo da questa formula se ne prospettano altre due per calcolare la variazione del debito: in caso il tasso d'interesse sia maggiore del tasso di crescita dell'economia si avrà che

$$\Delta b = (i - n) b_{t-1} + d_t$$

In caso contrario invece

$$\Delta b = \frac{d_t}{n - i}$$

Infine in caso la crescita sia pari al tasso d'interesse la variazione del debito pubblico sarebbe data dal semplice deficit.

Da queste formule emerge come il contenimento del debito pubblico possa essere ottenuto tramite la politica fiscale agendo o sul saldo primario o, più difficilmente, sul tasso d'interesse e su quello di crescita dell'economia. La politica monetaria chiaramente offre anche la soluzione della svalutazione.

Se il contenimento del debito pubblico è importante però, esso non è che un obiettivo volto al rendere sostenibile la politica fiscale nel lungo termine. Diverso è il discorso per il livello dei redditi e per l'occupazione, che sono invece obiettivi con riscontri più diretti ed immediati nella vita dei cittadini. Per analizzare gli effetti che le politiche fiscali possono avere su questi obiettivi è utile analizzare il mercato dei beni. Questo mercato ha come variabili principali il reddito, la domanda e la produzione. Se il reddito è la variabile che vogliamo influenzare, dobbiamo analizzare prima produzione e domanda. Mentre produzione e reddito sono direttamente proporzionali, la domanda varia in base a più parametri. La formula della domanda aggregata di beni è:

$$Y = c_0 + c_1(Y - T) + I + G$$

In questa formula

- Y è la domanda aggregata
- c_0 è il consumo di sussistenza (il consumo minimo che non varia al variare del reddito)
- c_1 è la propensione marginale al consumo, un valore che va da 0 a 1 che indica quanta parte del proprio reddito netto venga effettivamente speso
- $Y - T$ è il reddito totale (Y) decurtato delle tasse (T)
- I sono gli investimenti, il livello di questi dipende dalla domanda (maggiore la domanda, maggiori gli investimenti) e dal tasso d'interesse (maggiori sono i tassi minori saranno gli investimenti, poiché prendere in prestito denaro sarà più costoso)
- G è la spesa pubblica

Partendo da queste nozioni per comprendere come la politica fiscale possa influenzare il reddito è necessario introdurre il concetto di “**moltiplicatore keynesiano**”. Questo moltiplicatore rappresenta lo stimolo che un aumento della spesa pubblica fornisce al reddito, e la sua formula (derivata da quella della domanda aggregata) è:

$$\frac{1}{1 - c_1}$$

Questo moltiplicatore viene poi applicato alle spese di cui sopra con questa formula:

$$Y = \frac{1}{1 - c_1} (c_0 + I + G - c_1 T)$$

Ne deriva dunque che, essendo c_1 compreso tra 0 e 1, un aumento della spesa pubblica ha un effetto positivo più che proporzionale sul reddito, il che causa anche un'asimmetria della politica fiscale: l'effetto positivo che un aumento della spesa ha sul reddito è maggiore dell'effetto negativo di un aumento delle tasse sullo stesso. Questo modello ha però delle criticità, infatti non tiene conto:

- Della politica monetaria, la quale come vedremo nel paragrafo 1.2 è strettamente legata alla politica fiscale.
- Di un'eventuale apertura dei mercati verso l'estero, infatti in tal caso bisogna considerare anche la bilancia commerciale, poiché se essa è in passivo parte delle risorse immesse nel mercato non avranno effetto sul reddito del proprio paese, mentre se è in attivo bisogna considerare anche le risorse provenienti dall'estero. Inoltre il livello delle tasse (assieme ad altri fattori) influenzano la bilancia.
- Dell'elasticità dei prezzi: l'aumento del reddito può portare ad un aumento dei prezzi, lasciando invariato il reddito reale.
- Dell'eventualità di uno spiazzamento finanziario, ovvero il caso in cui l'aumento di G avviene a scapito di I per via delle tasse e del tasso d'interesse, annullando l'effetto positivo che l'aumento della spesa dovrebbe avere sul reddito.
- Delle aspettative, poiché un aumento del reddito percepito come temporaneo comporta una minore propensione marginale al consumo rispetto ad un aumento del reddito percepito come permanente.

1.1.2 Obiettivi del bilancio UE

La politica fiscale ha però anche delle funzioni sociali, le quali variano da paese a paese in base alla cultura, alla storia, allo scenario politico nazionale ed internazionale, alle disponibilità economiche ed a molti altri fattori. Questi scopi determinano la ripartizione della spesa ed in caso anche altre scelte fiscali, ad esempio l'istituzione di un sistema sanitario nazionale implica chiaramente delle imposte e delle spese maggiori rispetto ad un paese sprovvisto di tale sistema, mentre una guerra comporterà un aumento delle spese militari a scapito di una o più capitoli di spesa. Per quanto riguarda l'Unione Europea nello specifico, essa ha competenza attribuita, il che vuol dire che gli ambiti e le modalità in cui può legiferare le vengono attribuiti dagli Stati membri all'interno dei trattati; pertanto, come vedremo anche in seguito nel capitolo sull'attuale bilancio dell'Unione, le spese centrali sono limitate ai settori in cui l'UE ha competenza. La ripartizione delle spese all'interno di queste materie è invece definita nel bilancio, dove "si applicano i limiti stabiliti dal quadro finanziario pluriennale, che fissa gli importi massimi annui che l'UE può spendere nei vari settori d'intervento in un determinato periodo (generalmente 7 anni)."² Questo bilancio viene proposto annualmente dalla Commissione ed approvato dal Consiglio dell'UE e dal Parlamento Europeo, mentre il quadro finanziario pluriennale viene "adottato conformemente alle nuove disposizioni del trattato di Lisbona, secondo cui il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, deve approvare all'unanimità il regolamento QFP, previa approvazione del Parlamento."³

In conclusione possiamo dunque dire che la politica fiscale per essere sostenibile nel lungo periodo deve bilanciare interessi diversi non potendoli soddisfare tutti. Oltre ai propri parametri però essa è interconnessa con la politica monetaria, procederemo ora dunque con l'analizzare questa interdipendenza.

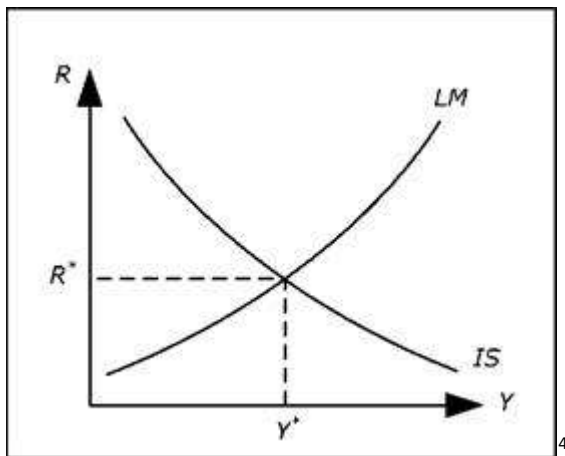
² https://europa.eu/european-union/topics/budget_it 21/04/2018

³ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.4.3.html 21/04/2018

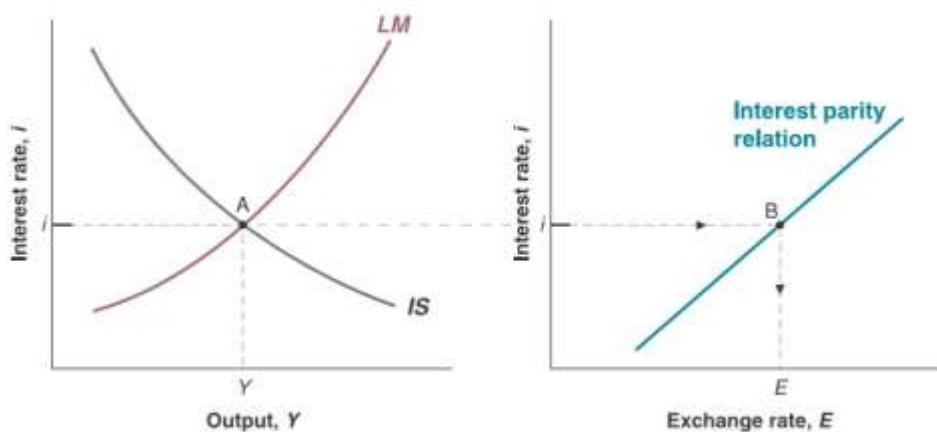
1.2 Politica fiscale e politica monetaria

Per mettere in evidenza sul piano teorico la necessità di una coordinazione tra politica fiscale e politica monetaria un ottimo modello è il “Mundell-Fleming”: una trasposizione del classico modello IS-LM in economia aperta.

Il modello IS-LM mette in correlazione tassi d’interesse e produzione/reddito. Il nome deriva dalle due curve che lo compongono: la IS (Investment-Saving) che rappresenta la relazione inversa tra tasso d’interesse e reddito nel mercato dei beni, e la LM (Liquidity preference & Money) che rappresenta la relazione positiva dei due parametri nel mercato monetario. L’intersezione tra queste due curve rappresenta l’equilibrio macroeconomico.



Nel modello Mundell-Fleming a questo grafico se ne affianca un altro che mette in correlazione tasso d’interesse ed il tasso di cambio, avremo quindi un modello di questo tipo:



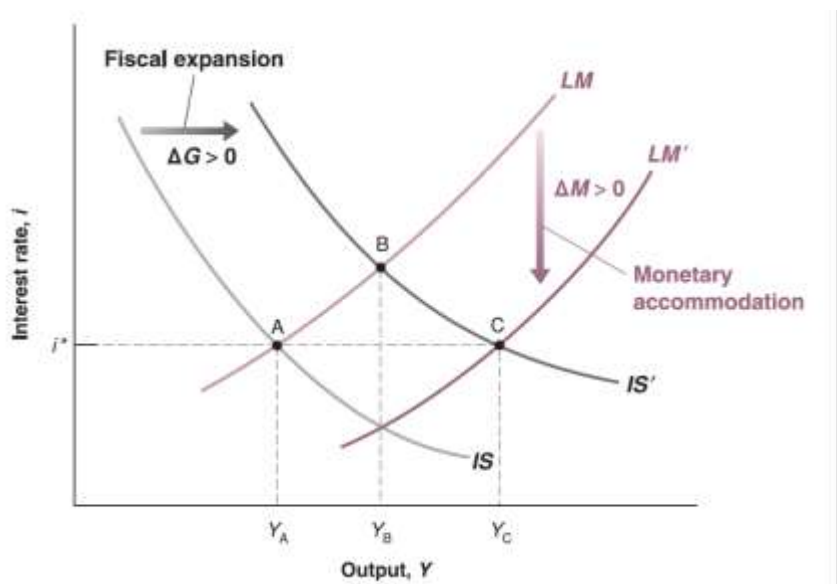
In questo modello si prendono in considerazione anche la richiesta di moneta (che aumenta con il reddito) e la relazione tra questa ed i tassi d’interesse. A questo punto è necessario fare una distinzione tra regime di cambi fissi ad una quota concordata in maniera artificiale e regime di cambi flessibili, in cui questi sono lasciati liberi di variare.

1.2.1 Regime di cambi fissi

⁴ <https://ebrary.net/703/economics/is-lm-diagram> 21/04/2018

⁵ P.Garonna, Corso di Politica Economica a.a. 2017/2018, Slides su “Economia aperta”, 15/11/2017

Prendendo in esame prima il regime di cambi fissi, è necessario considerare che la politica monetaria è volta semplicemente a compensare le variazioni di tasso di cambio che si vengono a generare. Se per esempio il governo dovesse attuare una politica fiscale espansiva, la curva IS si sposterebbe verso destra, causando così un aumento della richiesta di moneta e del tasso d'interesse. A questo punto la Banca Centrale interverrebbe con quello che è chiamato **“accomodamento monetario”**, ovvero un aumento della base monetaria al fine di ristabilire il tasso di cambio concordato tramite il meccanismo di domanda e offerta. Questo accomodamento ha come effetto nel grafico quello di spostare verso il basso la curva LM. Graficamente questo meccanismo è rappresentabile così:



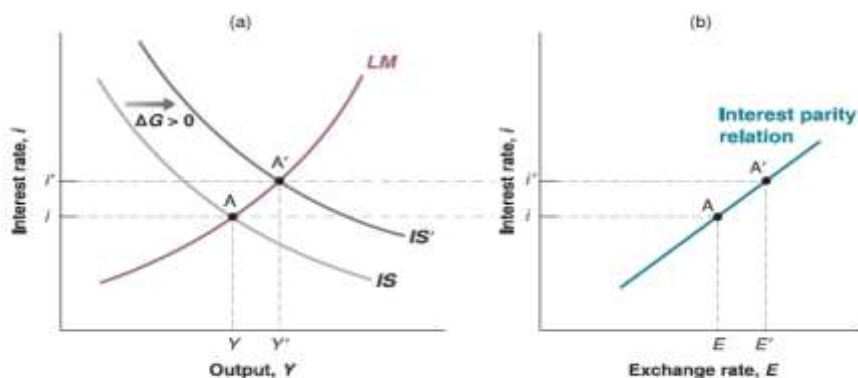
In questo regime dunque una politica fiscale espansiva è estremamente efficace, mentre al contrario una restrittiva non otterrebbe (almeno secondo il modello Mundell-Fleming, che come vedremo in seguito ha anch'esso delle criticità) risultati positivi. La politica monetaria invece non viene presa in considerazione in quanto, venendo usata al solo scopo di mantenere il regime di cambio fisso, è sostanzialmente inutilizzata.

1.2.2 Regime di cambi flessibili

Il discorso si fa più complesso in un regime di cambi flessibili, difatti in questo caso la politica fiscale subisce gli effetti della variazione del tasso di cambio, e la politica monetaria può agire in maniera indipendente.

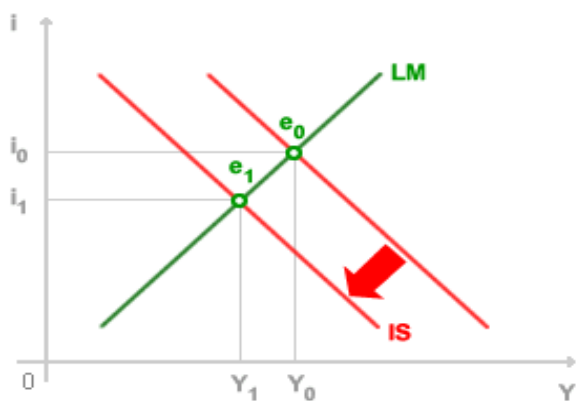
In questo caso una politica fiscale espansiva farebbe aumentare il reddito, ma anche il tasso d'interesse, e dato che un tasso d'interesse più alto rende meno convenienti gli investimenti, il rischio è quello di uno spiazzamento finanziario, che come precedentemente spiegato sarebbe un annullamento degli effetti di un aumento della spesa pubblica sul reddito dovuto ad una diminuzione degli investimenti. L'efficacia di una politica fiscale espansiva nei regimi di cambio flessibili dipende dunque dalla dimensione dello spiazzamento finanziario generato rispetto agli effetti della manovra, il quale potrebbe controproducente, inefficiente o efficiente (ma mai quanto in regime di cambi fissi). Un'ulteriore pericolo in questa politica è dato dalla possibilità di un peggioramento della bilancia commerciale a seguito dell'aumento del tasso di cambio. Il seguente grafico mostra gli effetti di tale politica.

⁶ P.Garonna, Corso di Politica Economica a.a. 2017/2018, Slides su “Economia aperta”, 15/11/2017



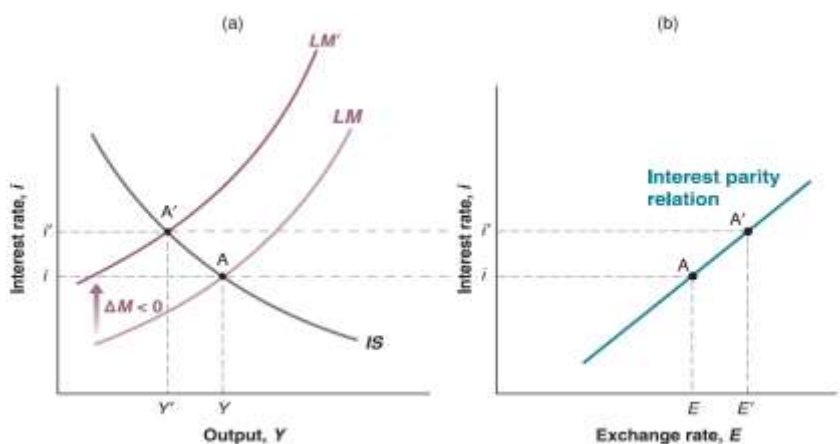
7

Una politica fiscale restrittiva al contrario ridurrebbe produzione, reddito e tasso d'interesse. Questo tipo di manovra ha senso nell'ottica in cui viene usata per ridurre il debito pubblico.



8

Una politica monetaria restrittiva invece andrebbe a diminuire la produzione ed il reddito facendo alzare il tasso d'interesse. Questa manovra, che di primo impatto può apparire come controproducente, ha in realtà senso se attuata per combattere l'inflazione.



9

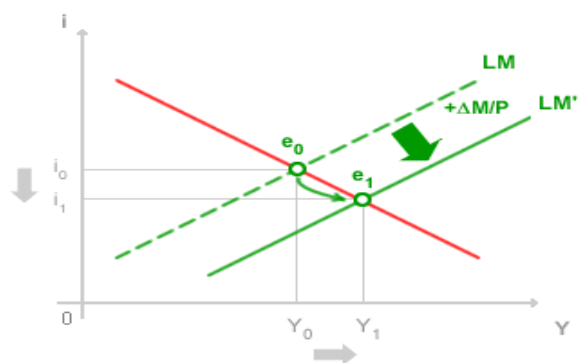
Una politica monetaria espansiva infine creerebbe un aumento della produzione e del reddito, un abbassamento del tasso d'interesse e possibilmente un miglioramento della bilancia commerciale dovuto al

⁷ P.Garonna, Corso di Politica Economica a.a. 2017/2018, Slides su "Economia aperta", 15/11/2017

⁸ https://www.okpedia.it/politica_fiscale_restrittiva, 21/04/2018

⁹ P.Garonna, Corso di Politica Economica a.a. 2017/2018, Slides su "Economia aperta", 15/11/2017

tasso di cambio minore. Nel lungo periodo però questa politica potrebbe rivelarsi nulla per via dell'inflazione che potrebbe generare.



10

Nonostante questo modello abbia alcune criticità (ad esempio non considera lo stock di debito pubblico o l'inflazione) esso è un'ottima spiegazione del perché un coordinamento tra politiche fiscali e monetarie sia necessario. Infatti, in un caso come l'Unione Economica e Monetaria dove la politica monetaria è centralizzata mentre quella fiscale è in mano ai singoli stati, vi è il rischio di inefficienza dovuto al mancato coordinamento di quest'ultima: una politica monetaria espansiva può avere l'effetto di un accomodamento monetario per un paese ed allo stesso tempo generare inflazione in un altro dove il governo lascia invariate le sue spese o le riduce, mentre una restrittiva può contrastare l'inflazione in un paese con buoni livelli di produzione e generare disoccupazione in un paese in cui gli investimenti sono bassi per via dell'aumento del tasso d'interesse e della relazione inversa tra inflazione e disoccupazione descritta dalla Curva di Phillips.

1.3 L'utilità della politica fiscale quando la politica monetaria non è più attuabile, il caso della crisi

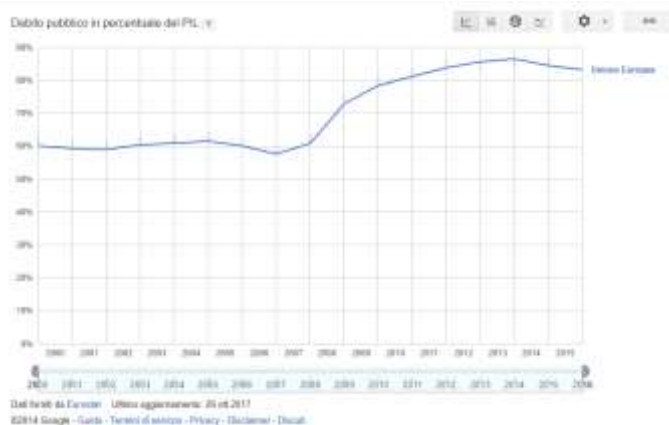
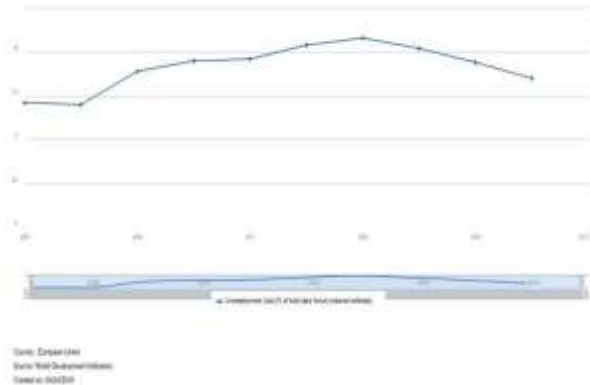
La crisi del 2007 è stata sicuramente tra gli eventi più rilevanti dell'ultimo ventennio: non è stata una semplice recessione ciclica infatti, bensì un evento inaspettato che ha rimesso in discussione le principali teorie economiche fin nei loro assunti di base al punto da essere stata definita un "cigno nero" in omaggio all'omonimo saggio filosofico di Nassim Nicholas Taleb uscito nel 2007, in cui definisce un cigno nero come "una metafora che esprime il concetto per cui un evento con un forte impatto è una sorpresa per l'osservatore. Una volta accaduto, l'evento viene razionalizzato a posteriori. La teoria è stata sviluppata per spiegare il ruolo sproporzionato di eventi a forte impatto, rari e difficili da prevedere rispetto alle aspettative nell'ambito di storia, scienza, finanza e tecnologia."¹¹ Per avere un'idea di quanto l'economia sia stata sconvolta da questo evento basti pensare alla variazione del tasso di disoccupazione dell'Unione Europea, passato dal 7.1% della forza lavoro nel 2007 al 10,8% del 2013 (anno peggiore da questo punto di vista) per poi calare ed arrivare nel 2016 all'8,5%¹², comunque ben sopra il valore pre-crisi. Significativo è anche il radicale mutamento degli scenari politici di molti paesi, così come l'evoluzione del rapporto debito pubblico/PIL dell'Unione, passato dal 57,6% nel 2007 all'86,5% nel 2014, per poi scendere fino all'83,2% del 2016¹³, anche qui molto al di sopra del livello pre-crisi. L'esplosione del debito pubblico in particolare ha portato ad avere dei dubbi sulla solvibilità di alcuni stati, specialmente della Grecia e dell'Italia.

¹⁰ https://www.okpedia.it/politica_monetaria_espansiva, 21/04/2018

¹¹ <http://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/teoria-cigno-nero.html> 24/04/2018

¹² Fonte: World Development Indicators. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators&preview=on>

¹³ Dati Eurostat.



14

1.3.1 Le politiche convenzionali ed il loro fallimento.

Se ci si fermasse ad analizzare i dati fin qui proposti verrebbe da dire che si è trattato sicuramente di una crisi d'entità non indifferente, ma non di un evento così rilevante, strano ed imprevedibile da essere definito come un "cigno nero". Per capire cosa ci sia stato di straordinario in questa crisi bisogna dare uno sguardo a quelli che sono gli strumenti della politica monetaria, quelli che sono i suoi pilastri e come questi e gli strumenti non siano stati applicabili durante il caso della crisi.

Per quanto riguarda i pilastri, essi sono essenzialmente quattro:

“

1. La manovra dei tassi di interesse deve essere prevedibile e fondata su regole (la Taylor Rule)
2. La trasmissione degli impulsi sugli aggregati monetari, sugli intermediari e sui tassi di cambio avviene regolarmente e senza eccessivi problemi
3. La curva dei rendimenti (dai tassi a breve a quelli a lungo) è inclinata e crescente
4. L'impiego degli strumenti (tassi di interesse, operazioni di mercato aperto, ecc.) deve essere temporaneo. In altri termini non deve incidere sui bilanci delle Banche Centrali. A tal fine operano le garanzie di credito (collateral) e le clausole di riacquisto (reverse transactions) ”¹⁵

Con la crisi però i meccanismi di trasmissione della politica monetaria sono stati danneggiati. La Banca Centrale generalmente opera tramite variazioni del tasso d'interesse, fornendo più liquidità quando il tasso d'interesse è basso e meno quando è alto, poiché in un caso è più conveniente per le banche prendere prestiti ed in un altro meno. Fornire liquidità alle banche è solitamente il modo migliore per immetterla nel sistema, poiché queste userebbero i fondi per fornire prestiti a privati, favorendo così tanto la domanda di beni (e quindi la produzione) quanto gli investimenti. Chiaramente nel momento in cui le banche non vogliono prendere prestiti ma la BC ha bisogno di immettere liquidità nel sistema il tasso d'interesse verrà abbassato, ed è esattamente quello che è successo con la crisi, con i tassi d'interesse che nel 2007 si aggiravano attorno al 4% per poi arrivare il 16 marzo 2016 allo 0% nominale, il che vuol dire che considerando l'inflazione il tasso d'interesse reale è arrivato in alcuni momenti ad essere addirittura negativo.

¹⁴ A sinistra l'evoluzione del tasso di disoccupazione dell'Unione europea (fonte: World Development Indicators. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators&preview=on>), a destra l'evoluzione del rapporto debito pubblico/PIL sempre nell'Unione (fonte: Eurostat).

¹⁵ P.Garonna, Corso di Politica Economica a.a. 2017/2018, Slides su “Le politiche monetarie non convenzionali”

1.3.2 Le politiche non convenzionali ed i loro rischi

Il confine tra politiche convenzionali e non spesso è molto labile, se il tasso d'interesse allo 0% nominale è decisamente sulla linea, quelle che andremo ad analizzare ora sono le principali politiche non convenzionali attuate dalla BCE nel corso della crisi. Nello specifico saranno analizzati il Credit Easing, il Quantitative Easing e la Forward Guidance.

Per quanto riguarda il "Credit Easing" si tratta come il termine stesso suggerisce di un'agevolazione al credito al fine di immettere liquidità nel sistema. La BCE ad esempio è passata dalle "Main Refinancing Operation" (prestiti alle banche con scadenza settimanale) alle "LTRO" (Long Term Refinancing Operations) con scadenza fino dai tre ai sei mesi, per poi passare alle VLTRO (Very Long...) con scadenza fino a tre anni e infine alle Targeted LTRO: prestiti a tassi anche negativi i cui beneficiari vengono selezionati tramite un'asta a condizione di usare la liquidità per prestiti alle imprese. Questo cambiamento è dovuto al fatto che il panico causato dalla crisi ha bloccato i prestiti interbancari, e dato che il costante abbassamento dei tassi d'interesse da solo non bastava a fornire la liquidità necessaria si è scelto di "rispondere alle preferenze delle banche commerciali, che prediligono prestiti con scadenze più lunghe."¹⁶

Il Quantitative Easing è invece un acquisto di titoli vari stampando moneta, il che permette al contempo di tenere bassi i tassi d'interesse, di immettere liquidità nel sistema e di avere una svalutazione che dia sostegno all'export. Anche per questo però alcuni economisti la considerano una svalutazione competitiva.

Infine il terzo strumento usato dalla BCE è stata la cosiddetta "forward guidance": il 26 luglio 2012, in piena crisi, il Presidente della BCE Mario Draghi tenne un discorso a Londra annunciando che "La Bce farà tutto il necessario per sostenere l'euro. E, credetemi, sarà sufficiente"¹⁷. Questo annuncio, seguito poi dall'annuncio di un'OMT (Outright Monetary Transactions: l'acquisto di titoli di debito pubblico nel mercato secondario), ha ridato fiducia agli investitori, al punto che, secondo il Sole 24 Ore "In 5 anni, da quel 26 luglio 2012, azioni e obbligazioni dell'Eurozona hanno iniziato una rincorsa con poche pause e che non si è ancora del tutto esaurita, almeno per le Borse. Volendo effettuare un calcolo complessivo, il valore degli asset azionari e di quelli a reddito fisso (bond governativi, ma anche corporate e high yield) è cresciuto in questo lasso di tempo di qualcosa come 5mila miliardi di euro"¹⁸. Certamente questa crescita non è stata solo merito del discorso, ma è innegabile che questo abbia avuto un impatto decisamente positivo.

Che queste politiche abbiano avuto degli effetti positivi è ormai abbastanza privo di dubbi, ma ciò non significa che siano prive di rischi: le politiche non convenzionali hanno effetti distorsivi e possono creare problemi nel lungo termine, i quali sono difficili da prevedere perché, come disse il Presidente della FED Bernanke (riferendosi nello specifico al Quantitative Easing), "Il problema del QE è che funziona nella pratica, ma non nella teoria". Un esempio di ciò è l'effetto negativo creato nel 2013 dall'annuncio che lo stesso Bernanke fece di un futuro "tapering" (riduzione del QE), motivo per il quale la BCE a presidenza Draghi è molto prudente sul tema.

1.3.3 Perché vi sarebbe dovuto essere un utilizzo di politiche fiscali

Come spiegato anche dai modelli di cui al paragrafo 1.2, una politica monetaria espansiva come quella attuata dalla BCE durante la crisi avrebbe ottenuto risultati migliori se accompagnata da una politica fiscale espansiva come avvenuto ad esempio negli USA dove "il deficit federale è infatti passato dal 2,8% di fine

¹⁶ Perin, 2017, Politiche Monetarie convenzionali e non: efficacia ed effetti nel mercato finanziario Europeo, Tesi di laurea, Università Ca' Foscari Venezia, facoltà di Economia e Finanza.

¹⁷ M. Draghi, 26/07/2012, Discorso alla Global Investment Conference di Londra.

¹⁸ Cellino, Il «whatever it takes» di Draghi? Vale 5mila miliardi per le Borse e i bond europei, <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2017-07-25/il-whatever-it-takes-draghi-vale-5mila-miliardi-le-borse-e-bond-europei-175013.shtml?uuid=AEyLkF3B>, 25/04/2018

2007 al 12,4% del 2009”¹⁹. Il motivo per cui questo tipo di manovra non è avvenuto è duplice, infatti le spese del governo possono essere finanziate praticamente solo con le tasse o con il debito pubblico (che in realtà ricordiamo essere tasse future), e mentre il debito pubblico non era un’opzione per via dei dubbi sulla solvibilità di alcuni stati, un aumento delle tasse in tempo di crisi avrebbe avuto un costo politico troppo alto (rendendo preferibili le politiche monetarie della BCE che in quanto ente indipendente non ha problemi di questo tipo), senza contare che esse erano già molto alte in alcune aree dell’Unione.

In conclusione, tenendo conto del problema del debito pubblico e di come esso non fosse presente in tutti gli stati, della necessità di una politica fiscale coerente con quella monetaria e del fatto che “l’efficacia dipende non solo dalla quantità, ma soprattutto dalla qualità della manovra fiscale”²⁰, appare evidente come i singoli stati debbano trovare una duplice soluzione. Se da una parte dovrebbero infatti cercare di contenere il debito pubblico in fase di crescita, dall’altra dovrebbero coordinare (se non unire) le loro politiche fiscali negli ambiti in cui vi sarebbe un valore aggiunto se tale scelta si dovesse fare. Ciò permetterebbe di avere almeno una parte della politica fiscale coordinata con quella monetaria e maggiormente efficace in quanto gestita dall’ente che la farebbe fruttare di più. Rimane ora da capire quante e quali parti della politica fiscale andrebbero unite.

¹⁹ <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2015-01-22/ecco-perche-qe-funziona-ma-non-come-usa-075322.shtml?uid=ABNGD2hC> 25/04/2018

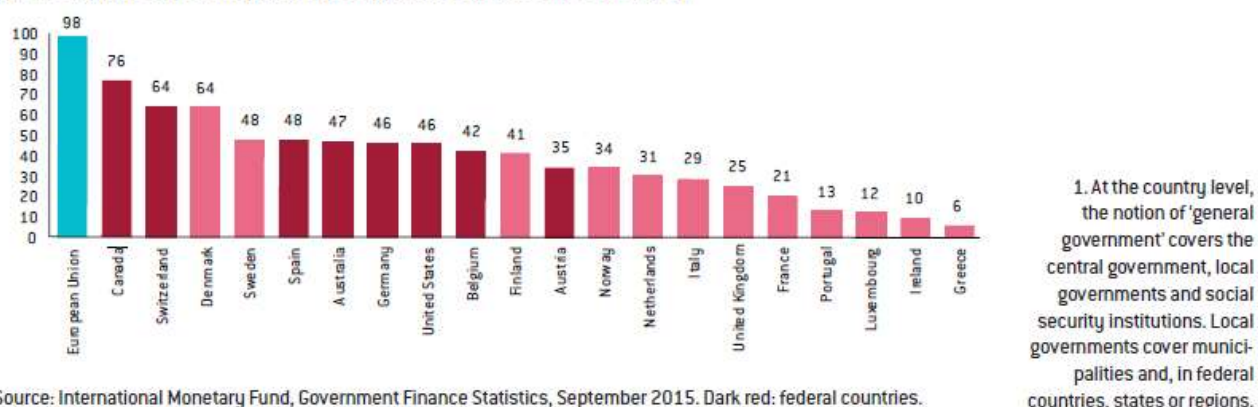
²⁰ P.Garonna, Corso di Politica Economica a.a. 2017/2018, Slides su “Politiche fiscali: nuove tendenze e sfide”

Capitolo 2, Altri modelli federali.

Avendo analizzato l'utilità di un'unione fiscale, prima di procedere con l'analisi della dimensione e della ripartizione del bilancio centrale dell'Unione Europea, è opportuno analizzare gli esempi di unioni fiscali fornitici da altre federazioni. In un articolo pubblicato dal think tank "Bruegel" si sostiene che:

*"States typically have significant fiscal resources at the central level with regional government spending generally not exceeding 50 percent of total government spending. In federal countries, the share of regional spending is larger, up to 76 percent in Canada. If one were to consider the EU as a federation, it would be a complete outlier, with 'local' (ie member state) budgets representing 98 percent of total expenditure. As for the euro area, it has no budget except the lending capacity of the ESM (€500 billion in 2016, equal to about 10 percent of euro-area member states' combined budgets)."*²¹

Figure 1: Ratio of local to general government expenses in 2013 (in %)



Questi dati mostrano chiaramente come l'Unione Europea allo stato attuale sia lontana dall'essere una federazione o anche solo dall'aver un'unione fiscale. Tenendo bene a mente che l'UE non raggiungerà nel breve e probabilmente nemmeno nel medio periodo un'unione fiscale, né tanto meno la forma di federazione, procederemo ora (grazie all'ausilio della banca dati del Fondo Monetario Internazionale) con l'analizzare i casi di Canada, Svizzera e Stati Uniti per avere un'idea più precisa della direzione verso la quale bisognerebbe muovere i primi passi per giungere a tali obiettivi.

2.1 U.S.A.

2.1.1 Entrate.

	Governo Centrale	Governi Locali	Governi Statali
Entrate (tot)	3,482,778	/	2,930,590
Tasse (tot)	2,028,810	/	1,634,174
-Tasse sui guadagni e profitti	1,871,737	/	441,357
-Tasse su libri paga e forza lavoro	0	/	0
-Tasse sulla proprietà	20,049	/	513,826
-Tasse su beni e servizi	99,488	/	678,991
-Tasse sul commercio internazionale e transazioni	37,536	/	0

²¹ AGNÈS BÉNASSY-QUÉRÉ, XAVIER RAGOT AND GUNTRAM B. WOLFF, "Which fiscal union for the euro area?", *Bruegel*, 18/02/2016

-Altre tasse	0	/	0
Contributi sociali	1,230,195	/	0
Concessioni	822	/	622,477
Altre entrate	222,950	/	673,938

22

Come possiamo vedere da questa tabella, le entrate dello Stato centrale sono lievemente superiori rispetto a quelle degli Stati federati e rappresentano il 54,3% delle entrate totali. Questo vantaggio dello stato centrale esiste però solo se si considera la previdenza sociale, senza la quale questo rapporto sarebbe nettamente a vantaggio degli stati federati. Per quanto riguarda la tassazione, quella riguardante il commercio internazionale è chiaramente devoluta nella sua integrità allo Stato centrale, mentre per quelle sui guadagni e profitti lo Washington ne riceve l'81%, di quelle sulla proprietà il 3,8% e di quelle sui beni e sui servizi il 12,8%. Possiamo dunque dire che lo Stato centrale è finanziato al 53,7% dalle tasse sui guadagni e profitti, al 0,58% dalle tasse sulla proprietà, al 2,8% dalle tasse su beni e servizi, all'1% dalle tasse sul commercio internazionale, al 35,3% dai contributi sociali, allo 0,02% dalle entrate delle concessioni ed al 6,4% da altre entrate, oltre che dal deficit che nel 2016 (anno a cui si riferiscono tutti i dati qui citati) è stato del 1,46% del PIL contro il 4,54% del PIL dello Stato in generale (centrale più gli Stati federati).

2.1.2 Uscite.

	Governo Centrale	Governi Locali	Governi Statali
Spese (tot)	4,259,553	/	3,406,219
Servizi pubblici generali	586,443	/	418,131
Difesa	599,085	/	0
Ordine pubblico e sicurezza	58,520	/	325,657
Affari economici	219,726	/	470,155
Protezione dell'ambiente	0	/	0
Alloggiamento e servizi alla comunità	66,034	/	48,987
Sanità	1,244,015	/	864,240
Intrattenimento, cultura e religione	5,183	/	43,098
Educazione	103,450	/	1,069,768
Previdenza sociale	1,377,098	/	166,183

23

Anche per quanto riguarda le spese vi è un peso lievemente maggiore dello Stato centrale rispetto a quelli federati. È interessante però notare come la spesa viene divisa tra i due livelli: mentre per quanto riguarda i servizi pubblici generali, la protezione dell'ambiente, l'alloggiamento ed i servizi alla comunità la ripartizione è sostanzialmente eguale, per le altre voci vi sono grandi disparità. Lo Stato centrale ha in particolare il monopolio della spesa per la difesa, un'importanza molto maggiore rispetto agli stati federati sulla previdenza sociale e sulla sanità. Gli Stati federati invece hanno quasi il monopolio sulla spesa per l'intrattenimento, la cultura e la religione, dell'educazione e dell'ordine pubblico, mentre hanno un lieve vantaggio sugli affari economici. Lo Stato centrale ripartisce dunque così la spesa: il 13,7% è destinato ai servizi pubblici generali, il 14% alla difesa, l'1,3% all'ordine pubblico, il 5,1% agli affari economici, l'1,5% all'alloggiamento ed i servizi alla comunità, il 29% alla sanità, lo 0,1% all'intrattenimento la cultura e la religione, il 2,4% all'educazione ed il 32% per la previdenza sociale.

²² Fondo Monetario Internazionale, <http://data.imf.org/?sk=89418059-d5c0-4330-8c41-dbc2d8f90f46&sld=1435762628665>, 28/04/2018. Dati riferiti all'anno 2016 ed espressi in milioni di valuta locale (dollari statunitensi). I dati sul governo centrale includono quelli sulla previdenza sociale.

²³ Fondo Monetario Internazionale, <http://data.imf.org/?sk=89418059-d5c0-4330-8c41-dbc2d8f90f46&sld=1435762628665>, 28/04/2018. Dati riferiti all'anno 2016 ed espressi in milioni di valuta locale (dollari statunitensi). I dati sul governo centrale includono quelli sulla previdenza sociale.

2.2 Svizzera

2.2.1 Entrate.

	Governo Centrale	Governi Locali	Governi Statali
Entrate (tot)	117.775	47.034	90.446
Tasse (tot)	64.370	28.056	45.768
-Tasse sui guadagni e profitti	26.847	22.979	35.229
-Tasse su libri paga e forza lavoro	0	0	0
-Tasse sulla proprietà	0	4.319	7.229
-Tasse su beni e servizi	36.314	100	3.044
-Tasse sul commercio internazionale e transazioni	1.134	0	0
-Altre tasse	74	658	267
Contributi sociali	44.449	108	198
Concessioni	847	5.109	23.107
Altre entrate	8.108	13.762	21.373

24

Come per gli Stati Uniti, anche in Svizzera il bilancio dello Stato centrale è lievemente superiore rispetto a quello dei governi dei singoli Stati (Cantoni), ma questo vantaggio esiste solo se si considera anche la previdenza sociale, senza la quale lo Stato centrale nel 2016 ha incassato 71.570 milioni di franchi svizzeri. Inoltre un grande peso è dato ai governi locali. Analizzando le varie entrate possiamo notare che le tasse sui guadagni e sui profitti sono distribuite più o meno egualmente tra i vari livelli con un lieve vantaggio per gli Stati federati, quelle sulle proprietà sono completamente in mano ai governi locali e statali mentre quello centrale non ne riceve, quelle sui beni e sui servizi sono quasi completamente destinate allo Stato centrale così come quelle sul commercio internazionale ed i contributi sociali, mentre le entrate provenienti dalle concessioni, da altre tasse ed altre fonti sono soprattutto destinate agli stati federati e ai governi locali. Lo Stato federale è quindi finanziato al 22,8% dalle tasse sui guadagni ed i profitti, al 30,8% dalle tasse sui beni e servizi, all'1% dalle tasse sul commercio internazionale, al 37,7% dai contributi sociali, al 0,7% dalle concessioni ed al 6,9% da altre entrate. Nel 2016 il governo centrale non ha prodotto deficit e ha anzi prodotto un surplus dello 0,3% del PIL.

2.2.2 Uscite.

	Governo Centrale	Governi Locali	Governi Statali
Spese (tot)	116.056	47.342	89.662
Servizi pubblici generali	21.139	7.060	13.867
Difesa	4.860	220	268
Ordine pubblico e sicurezza	1.138	2.847	7.007
Affari economici	15.525	6.289	11.100
Protezione dell'ambiente	863	2.715	793
Alloggiamento e servizi alla comunità	16	1.096	209
Sanità	321	1.901	12.769

²⁴ Fondo Monetario Internazionale, <http://data.imf.org/?sk=89418059-d5c0-4330-8c41-dbc2d8f90f46&sld=1435762628665>, 29/04/2018. Dati riferiti all'anno 2016 ed espressi in milioni di valuta locale (Franco Svizzero). I dati sul governo centrale includono quelli sulla previdenza sociale.

Intrattenimento, cultura e religione	516	3.219	1.782
Educazione	3.753	12.785	23.034
Previdenza sociale	67.925	9.209	18.832

25

Anche qui la spesa riflette i rapporti emersi nelle entrate, ovvero un vantaggio dello Stato centrale sui governi statali dovuto alla previdenza sociale. In particolare lo Stato centrale spende di più rispetto a quelli federati sui servizi pubblici generali, sugli affari economici e sulla protezione dell'ambiente (più degli Stati federati ma molto meno rispetto ai governi locali), molto di più sulla difesa e sulla previdenza sociale, ma molto meno sull'ordine pubblico e la sicurezza, sull'educazione, sull'intrattenimento la cultura e la religione, e sull'alloggiamento ed i servizi alla comunità e sulla sanità. Lo Stato centrale ripartisce dunque così la sua spesa: destina il 18,21% ai servizi pubblici generali, il 4,19% alla difesa, lo 0,98% all'ordine pubblico e la sicurezza, il 13,38% agli affari economici, lo 0,74% alla protezione dell'ambiente, lo 0,01% all'alloggiamento ed i servizi alla comunità, lo 0,28% alla sanità, lo 0,44% all'intrattenimento la cultura e la religione, il 3,23% all'educazione ed il 58,53% alla previdenza sociale.

2.3 Canada.

2.3.1 Entrate.

	Governo Centrale	Governi Locali	Governi Statali
Entrate (tot)	355.960	173.336	432.853
Tasse (tot)	247.840	68.915	253.653
-Tasse sui guadagni e profitti	192.620	0	127.453
-Tasse su libri paga e forza lavoro	0	0	13.898
-Tasse sulla proprietà	/	/	/
-Tasse su beni e servizi	/	/	/
-Tasse sul commercio internazionale e transazioni	5.449	0	0
-Altre tasse	0	87	0
Contributi sociali	84.147	0	13.424
Concessioni	924	74.253	81.264
Altre entrate	23.049	30.168	84.512

26

Contrariamente ai due Stati già analizzati il Canada ha una struttura molto decentralizzata, al punto che la spesa federale non raggiunge neanche la sola spesa degli Stati federati. Per quanto riguarda le tasse sui guadagni e sui profitti vi sono entrate maggiori per lo Stato federale rispetto a quelli federati, così come per i contributi sociali, mentre vi è il completo monopolio di Ottawa sulle entrate provenienti dal commercio internazionale. Gli Stati federati hanno in effetti entrate minori provenienti dalle tasse rispetto allo Stato centrale (guadagnando di più solo dalle tasse sui libri paga e la forza lavoro); ciò che gli consente di avere comunque più risorse rispetto a Ottawa sono le entrate provenienti dalle concessioni e da altre fonti diverse da queste e dalle tasse. Le entrate dello Stato centrale sono dunque così ripartite: il 54,11% proviene dalle

²⁵ Fondo Monetario Internazionale, <http://data.imf.org/?sk=89418059-d5c0-4330-8c41-dbc2d8f90f46&slid=1435762628665>, 29/04/2018. Dati riferiti all'anno 2016 ed espressi in milioni di valuta locale (Franco Svizzero). I dati sul governo centrale includono quelli sulla previdenza sociale.

²⁶ Fondo Monetario Internazionale, <http://data.imf.org/?sk=89418059-d5c0-4330-8c41-dbc2d8f90f46&slid=1435762628665>, 29/04/2018. Dati riferiti all'anno 2016 ed espressi in milioni di valuta locale (Dollaro Canadese). I dati sul governo centrale includono quelli sulla previdenza sociale.

tasse sui guadagni e sui profitti, l'1,53% dalle tasse sul commercio internazionale, il 23,64% dai contributi sociali, lo 0,26% dalle concessioni ed il 6,47% da altre fonti.

2.3.2 Uscite.

	Governo Centrale
Spese (tot)	46,3
Servizi pubblici generali	1,5
Difesa	1,7
Ordine pubblico e sicurezza	/
Affari economici	2,4
Protezione dell'ambiente	/
Alloggiamento e servizi alla comunità	3,1
Sanità	6,5
Intrattenimento, cultura e religione	/
Educazione	5,8
Previdenza sociale	8,4

27

	Centrale	Locale
Amministrazione Generale	59	41
Ordine pubblico	0	100
Difesa	100	0
Educazione	8	92
Sanità	17	83
Previdenza sociale	66	34
Alloggiamento	19	81
Intrattenimento	16	84
Trasporti e comunicazioni	31	69

28

Anche per quanto riguarda la spesa i governi locali spendono più di quello centrale. In particolare quello centrale ha il monopolio sulla difesa ed una spesa maggiore nell'amministrazione generale e nella previdenza sociale, mentre non destina fondi all'ordine pubblico e ne destina nettamente di meno rispetto a quelli federati nell'educazione, nella sanità, nell'alloggiamento, nell'intrattenimento e nei trasporti e nelle comunicazioni. La spesa di Ottawa è infatti così ripartita: il 5,1% è destinato ai servizi pubblici generali, il 5,8% alla difesa, l'8,2% agli affari economici, il 10,5% all'alloggiamento ed ai servizi alla comunità, il 22,1% alla sanità, il 19,7% all'educazione ed il 28,6% alla previdenza sociale.

Incrociando i dati di questi tre paesi, per quanto riguarda le entrate otteniamo le seguenti informazioni:

	U.S.A.	Svizzera	Canada
Entrate (tot)	100	100	100
Tasse (tot)	/	54,6	69,6
-Tasse sui guadagni e profitti	53,7	22,8	54,11

²⁷ Dati espressi in percentuale del PIL e riferiti all'anno 1995. Fonti: OECD, "OECD Economic Surveys: Canada 2001"; OECD National Accounts, Social Expenditure Database, Education at a Glance, OECD; and Survey of Current Business

²⁸ Ripartizione della spesa per livello di governo. Ultimi dati disponibili nell'anno 2001. Fonti: OECD, "OECD Economic Surveys: Canada 2001"; Pola (1999).

-Tasse su libri paga e forza lavoro	0	0	0
-Tasse sulla proprietà	0,58	0	/
-Tasse su beni e servizi	2,8	30,8	/
-Tasse sul commercio internazionale e transazioni	1	1	1,53%
-Altre tasse	0	0	0
Contributi sociali	35,3	37,7	23,64
Concessioni	0,02	0,7	0,26
Altre entrate	6,4	6,9	6,47

29

Le tasse sui guadagni e sui profitti e i contributi sociali sono tra le entrate più importanti, mentre quelle sui libri paga e la forza lavoro e quelle sulla proprietà forniscono entrate minime. Le tasse sul commercio internazionale non sono un'entrata importante, ma vale la pena notare come in tutti e tre i casi fossero prerogativa dello Stato centrale. Le concessioni forniscono anch'esse delle entrate minime, ma questa volta perché quasi completamente gestite dai governi locali. Sulle tasse relativi ai beni e servizi non vi è una tendenza uniforme, mentre le entrate di altro tipo costituiscono una media del 6,59% delle entrate federali di questi paesi.

	U.S.A.	Svizzera	Canada
Spese (tot)	100	100	100
Servizi pubblici generali	13,7	18,21	5,1
Difesa	14	4,19	5,8
Ordine pubblico e sicurezza	1,3	0,98	0
Affari economici	5,1	13,38	8,2
Protezione dell'ambiente	0	0,74	/
Alloggiamento e servizi alla comunità	1,5	0,01	10,5
Sanità	29	0,28	22,1
Intrattenimento, cultura e religione	0,1	0,44	/
Educazione	2,4	3,23	19,7
Previdenza sociale	32	58,53	28,6

30

Per quanto riguarda i bilanci centrali, possiamo notare solamente come la spesa per la previdenza sociale sia la voce più grande in tutti e tre gli Stati, come la spesa per l'ordine pubblico e la sicurezza sia minima e come quella per l'intrattenimento la cultura e la religione sia prossima allo 0. Di maggiore interesse ai fini di questo scritto è però analizzare quale parte della spesa complessiva per ogni voce sia affidata allo Stato centrale:

²⁹ Fondo Monetario Internazionale, <http://data.imf.org/?sk=89418059-d5c0-4330-8c41-dbc2d8f90f46&sld=1435762628665>, 29/04/2018. Dati riferiti ai governi centrali nell'anno 2016 ed espressi in percentuale rispetto alle entrate complessive.

³⁰ Dati riferiti ai governi centrali (nel 2016 per U.S.A. e Svizzera, nel 1995 per il Canada) ed espressi in percentuale rispetto alle entrate complessive. Fonti: Fondo Monetario Internazionale, <http://data.imf.org/?sk=89418059-d5c0-4330-8c41-dbc2d8f90f46&sld=1435762628665>, 29/04/2018. OECD, "OECD Economic Surveys: Canada 2001"; OECD National Accounts, Social Expenditure Database, Education at a Glance, OECD; and Survey of Current Business

	U.S.A.	Svizzera	Canada
Spese (tot)	/	/	/
Servizi pubblici generali	58,38	50,25	59
Difesa	100	90,87	100
Ordine pubblico e sicurezza	15,23	16,24	0
Affari economici	31,85	47,17	/
Protezione dell'ambiente	/	19,74	/
Alloggiamento e servizi alla comunità	57,41	1,21	19
Sanità	59	2,14	17
Intrattenimento, cultura e religione	10,73	9,35	16
Educazione	8,82	9,34	8
Previdenza sociale	89,23	70,78	66

31

Possiamo qui notare come per tutti i tre i casi vi sia un monopolio della difesa ed un forte accentramento della previdenza sociale, egualmente ripartiti sono invece i servizi pubblici generali, mentre vi è un sostanziale decentramento per gli affari economici. Per quanto riguarda la sanità, l'alloggiamento ed i servizi alla comunità non vi è una tendenza uniforme, mentre per l'educazione, l'intrattenimento, la cultura e religione, l'ordine pubblico e la sicurezza vi è un chiaro decentramento, con però qualche competenza accentrata.

Avendo visto perché serve un'unione fiscale e in quali voci di bilancio (ed in che proporzioni) vi è un accentramento nei tre casi qui proposti, procederemo ora con l'analizzare l'attuale assetto dell'Unione Europea e le proposte sul tavolo per il suo futuro con l'ausilio delle informazioni fin qui acquisite.

³¹ Percentuali delle spese affidate al governo centrale. Fonti per il Canada: Fonti: OECD, "OECD Economic Surveys: Canada 2001"; Pola (1999). (Ultimi dati disponibili nell'anno 2001). Fonti per U.S.A. e Svizzera: Fondo Monetario Internazionale, <http://data.imf.org/?sk=89418059-d5c0-4330-8c41-dbc2d8f90f46&sld=1435762628665> , 29/04/2018. (Dati riferiti al 2016).

Capitolo 3: Il modello UE

Quando si parla di Unione Europea bisogna sempre ricordarsi che non si sta parlando di uno Stato o di una Federazione, ma neanche di un'Organizzazione Internazionale classica: alcuni parlano di un'Organizzazione sovranazionale, anche se non vi è unanimità sulla validità di questa definizione. Per ciò che concerne l'argomento di questo elaborato la caratteristica più importante di questa Unione è la già citata "competenza attribuita", ovvero il suo avere competenza solo nelle materie e solo nella misura in cui i trattati (e quindi gli Stati) gliela attribuiscono. La conseguenza di questa caratteristica è che per ripercorrere le tappe della spesa dell'Unione bisogna ripercorrerne i trattati sulla quale essa è fondata, pertanto ora procederemo con una breve storia delle fasi dell'Unione dal trattato di Parigi (che non ha fondato l'Unione ma la CECA: il primo embrione) fino all'introduzione della moneta unica, in seguito analizzeremo il bilancio attuale dell'Unione per poi paragonarlo con quelli dei casi proposti nel capitolo precedente e infine esporre i vincoli che i singoli Stati devono rispettare nel bilancio interno.

3.1 Il percorso storico

Ai fini dell'argomento qui trattato si può dividere la storia dell'Unione Europea in cinque fasi: dal trattato di Parigi del 1952 al Sistema Monetario Europeo del 1979, da questo al trattato di Maastricht del 1992, da Maastricht al Patto di Stabilità e Crescita del 1997, dal 1997 all'Euro (introdotto nel 2002) e dall'introduzione dell'Euro a oggi.

3.1.1 Dal trattato di Parigi allo SME: 1952-1979

All'inizio degli anni '50 il ricordo delle due guerre mondiali era ancora ben presente nelle menti degli europei e dei loro capi di governo. I danni, a differenza delle guerre precedenti, avevano toccato ogni aspetto del paese ed ogni ceto sociale, con il risultato che alla fine di esse vi era un intero continente da ricostruire. Nel 1947 l'amministrazione USA Truman dà il via al cosiddetto "Piano Marshall": un piano di investimenti aperto a tutti i paesi che ne volessero beneficiare la cui somma varia a seconda delle fonti, ma sicuramente supera i dieci miliardi di dollari statunitensi dell'epoca. Per coordinare e supervisionare la spesa di questi fondi si istituì nel 1948 l'Organizzazione Europea di Cooperazione Economica (OECE), la quale fu una prima forma di cooperazione intergovernativa in materia economica per i paesi europei. Su questa tendenza alla cooperazione nel 1951 a Parigi si istituì la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), a cui aderirono da subito Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Repubblica Federale Tedesca. Il trattato entrò in vigore nel 1952 e fu attuato nel 1953. Questa comunità prevedeva il libero commercio di queste due materie fra i paesi membri, nonché una politica di produzione unica decisa direttamente dall'organizzazione, una Corte di Giustizia ed un Consiglio. Nel 1957 i paesi membri della CECA firmano il trattato di Roma istituendo la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM). La CEE non sostituirà la CECA, bensì si unirà ad essa. Nello specifico si abolirono i dazi (creando uno spazio di libera circolazione per persone, merci, servizi e capitali), si coordinarono le politiche in materia agricola, commerciale e di trasporto, si istituì una tariffa comune della CEE sulle importazioni provenienti dai paesi non membri, il Fondo sociale Europeo (con finalità di aiutare il mercato del lavoro) e la Banca Europea per gli Investimenti. Non tutti questi obiettivi verranno però raggiunti subito, ad esempio la libertà di movimento dei capitali si otterrà solo nel 1986 con l'Atto Unico Europeo. Gli anni '60 saranno caratterizzati da quello che è stato definito come un "miracolo economico", mentre lo stesso non si può dire degli anni '70: nel 1971 il presidente Nixon è obbligato (a causa della svalutazione con cui si finanziò la guerra in Vietnam) a porre fine al sistema di Bretton-Woods su cui si reggeva l'economia mondiale, e da quel momento una serie di eventi (tra cui la crisi petrolifera del 1973) portarono alla ricerca di nuove politiche economiche. Le monete mondiali cercheranno di mantenere un tasso di cambio stabile con il dollaro, nel 1972 i paesi della comunità siglano un accordo creando il serpente monetario: un sistema in cui le monete di questi paesi erano legate tra loro

(con un margine di oscillazione del 1,125% in eccesso ed altrettanto in difetto) ed al dollaro (con un margine d'oscillazione del 4,5%) in una specie di rodeo di cui quest'ultimo era il toro. Questo sistema per via delle oscillazioni eccessive e delle divergenze tra le politiche economiche durò poco, e nel 1979 fu sostituito dallo SME.

3.1.2 Verso Maastricht: 1979-1992

Alla fine degli anni '70 arrivò la soluzione al problema dell'instabilità della moneta: il monetarismo, ovvero l'abbandono del gold standard e la gestione della moneta in base ai meccanismi di domanda e offerta. In quest'ottica si inseriranno gli Stati Uniti con la stretta monetaria operata dall'allora direttore della FED Volcker e la Comunità Europea con il Sistema Monetario Europeo, il quale non sarà più legato al dollaro ma a un'unità di misura chiamata "ECU", che avrebbe funto da moneta (fittizia) di riferimento. Questo meccanismo si fondava sugli Accordi Europei di Cambio e sull'obbligo di intervento delle banche centrali in caso una moneta avesse raggiunto il limite della banda di oscillazione (fissata al $\pm 2,25\%$). Nel 1986 viene firmato invece il già citato Atto Unico Europeo, si creano nuove competenze centrali in materia di:

- Politica monetaria
- Politica sociale
- Coesione economica e sociale
- Ricerca e sviluppo tecnologico
- Ambiente
- Cooperazione nel settore della politica estera

32

E vengono finalmente poste le basi per il completamento del mercato unico di cui si parlava già nel 1958.

*"Nel giugno 1988 il Consiglio europeo confermò l'obiettivo della progressiva realizzazione dell'Unione economica e monetaria (UEM) e assegnò a un comitato guidato da Jacques Delors, all'epoca Presidente della Commissione europea, il mandato di elaborare un programma concreto per il suo conseguimento."*³³

Seguendo il "rapporto Delors" si stabilì che entro il 1990 si sarebbero dovute eliminare le barriere alle circolazioni dei capitali, ma per procedere con le fasi successive fu necessario modificare il Trattato su cui si fondava la Comunità. Si arrivò così nel 1992 a firmare il Trattato di Maastricht.

3.1.3 Da Maastricht al Patto stabilità e crescita: 1992-1997

Maastricht sarà uno dei trattati più importanti della Comunità Europea, infatti dopo di esso verrà rinominata Unione Europea, proprio per simboleggiare il passaggio dall'essere una comunità economica a essere un ente politico. Questo trattato infatti riformerà pesantemente le istituzioni, creerà la cittadinanza europea (che completa quella nazionale senza sostituirsi ad essa), una politica estera e di sicurezza comune e darà una svolta in senso democratico agli organi dell'Unione. Dal punto di vista economico impone una convergenza delle politiche economiche a partire dal 1994 con sorveglianza reciproca, questo al fine di arrivare poi alla moneta unica. Proprio per coordinare le politiche economiche si arriverà nel 1997 al Patto di Stabilità e Crescita.

3.1.4 Verso l'Euro: 1997-2002

Il Patto di Stabilità e Crescita consta di una risoluzione del Consiglio Europeo e due regolamenti del Consiglio volti ad assicurare il rispetto del bilancio anche dopo l'introduzione della moneta unica. In particolare prevedeva "una procedura di allarme preventivo che consenta al Consiglio di avvertire tempestivamente uno

³² http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.1.2.html, 23/05/2018

³³ <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.it.html>, 23/05/2018

Stato membro della necessità di adottare le necessarie misure di bilancio correttive per evitare che il disavanzo pubblico diventi eccessivo³⁴. In sostanza l'obiettivo di questo patto era di garantire il rispetto dei vincoli di Maastricht per l'adesione all'Unione economica e monetaria, i quali possono essere così riassunti:

Critério	Indicatore	Valore di accettabilità
Stabilità dei prezzi	Indice armonizzato dei prezzi al consumo (tasso di inflazione)	non oltre l'1,5% del tasso medio di inflazione dei 3 Paesi con minore inflazione
Stabilità dei tassi di interesse	Obbligazioni dello Stato a 10 anni	non oltre il 2% della media dei tassi praticati dai 3 Paesi con minore inflazione
Stabilità dei tassi di cambio	rispetto della banda di oscillazione dello Sme del 15%	due anni prima dell'ingresso
Risanamento della finanza pubblica	- deficit annuale - debito cumulato	< 3% del Pil < 60% del Pil o in significativo avvicinamento a questa misura

35

Nel 1998 verrà istituita invece la Banca Centrale Europea, mentre nel 1999 verrà fissato il tasso di cambio con il quale le valute nazionali verranno sostituite con l'Euro, il quale entrerà in circolazione il primo gennaio del 2002 completando l'Unione Economica e Monetaria di cui ad oggi fanno parte 19 Stati.

3.2 I vincoli per gli Stati

Dalla nascita dell'UEM l'Unione è molto cambiata, dal punto di vista dei trattati (TUE e TFUE) l'ultima modifica risale al 2007 (Trattato di Lisbona). L'idea iniziale era quella di sostituire i trattati istitutivi dell'UE con un testo unico, la "Costituzione per l'Europa", che non fu però ratificata da molti paesi. Una modifica dell'Unione era però necessaria, e così ispirandosi al progetto appena fallito si giunge ad una sostanziale modifica dei due trattati. Di nostro interesse particolare sono gli articoli 3, 4, 5 e 6 del TFUE, che recitano così:

ART. 3

"L'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori:

- *Unione doganale;*
- *Definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno;*
 - *Politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro;*
- *Conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca;*
 - *Politica commerciale comune.*

*L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata."*³⁶

³⁴ REGOLAMENTO (CE) N. 1466/97 DEL CONSIGLIO del 7 luglio 1997

³⁵ <http://www.ilsole24ore.com/fc?cmd=art&codid=22.0.1717643752&chId=30> 23/05/2018

³⁶ TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA, ART. 3, 24/05/2018

ART. 4

“L'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri quando i trattati le attribuiscono una competenza che non rientra nei settori di cui agli articoli 3 e 6.

L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori:

- *Mercato interno;*
- *Politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato;*
 - *Coesione economica, sociale e territoriale;*
- *Agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare;*
 - *Ambiente;*
 - *Protezione dei consumatori;*
 - *Trasporti;*
 - *Reti transeuropee;*
 - *Energia;*
 - *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia;*
- *Problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato.*

Nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione ha competenza per condurre azioni, in particolare la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro.”³⁷

ART. 6

“L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti:

- *Tutela e miglioramento della salute umana;*
 - *Industria;*
 - *Cultura;*
 - *Turismo;*
- *Istruzione, formazione professionale, gioventù e sport;*
 - *Protezione civile;*
 - *Cooperazione amministrativa.”³⁸*

Essendo queste le competenze dell'Unione Europea chiaramente la sua spesa si concentrerà su queste materie. Come uno studio dell'istituto Bruegel fa notare però:

“Fifteen years later, the Maastricht Treaty did not incorporate any form of ‘fiscal union’, except in the very narrow sense of fiscal discipline: fiscal profligacy at national level was rightly identified as a major risk to the monetary union, so each member state committed to maintain sound finances. The Stability and Growth Pact (SGP) details the operationalization of fiscal discipline. A common budget existed but it was a European Union, not a euroarea, budget.”³⁹

Infatti il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea stesso dice:

ART. 5

³⁷ TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA, ART. 4, 24/05/2018

³⁸ TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA, ART. 6, 24/05/2018

³⁹ AGNÈS BÉNASSY-QUÉRÉ, XAVIER RAGOT AND GUNTRAM B. WOLFF, “Which fiscal union for the euro area?”, *Bruegel*, 18/02/2016

“1. Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche nell'ambito dell'Unione. A tal fine il Consiglio adotta delle misure, in particolare gli indirizzi di massima per dette politiche. Agli Stati membri la cui moneta è l'euro si applicano disposizioni specifiche.

2. L'Unione prende misure per assicurare il coordinamento delle politiche occupazionali degli Stati membri, in particolare definendo gli orientamenti per dette politiche.

3. L'Unione può prendere iniziative per assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri.”⁴⁰

Come possiamo vedere dunque non era previsto un budget per l'area euro, ma un semplice coordinamento delle politiche fiscali. Durante la crisi, a causa del rischio di default da parte di vari paesi, le regole si sono fatte più stringenti, ma al contempo si è creato nel 2010 il Meccanismo Europeo di Stabilità: non un vero e proprio budget ma un fondo salva stati di 500 miliardi di euro. Per usufruire di questo fondo lo Stato deve presentare alla Commissione una bozza di programma di aggiustamento che deve soddisfare criteri piuttosto rigidi, dopodiché Consiglio dell'UE in concomitanza con la Commissione deciderà se erogare il credito o meno.

Per quanto riguarda i vincoli per gli Stati invece, come già accennato, le regole si sono fatte più stringenti con l'approvazione nel 2011 del Six Pack, nel 2012 del Fiscal Compact e nel 2013 del Two Pack, i quali hanno integrato il Patto di Stabilità e Crescita (PSC).

3.2.1 Six Pack (2011)

Il “Six Pack” è un insieme di sei atti legislativi adottati nel 2011 dal Parlamento Europeo allo scopo di implementare i meccanismi di sorveglianza del PSC.

“Il pacchetto include:

- *Tre regolamenti che riformano il Patto di stabilità e crescita:*
 - a) *Il regolamento (UE) n. 1175/2011 che modifica il regolamento (CE) n.1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche;*
 - b) *Il regolamento (UE) n. 1177/2011 che modifica il regolamento (CE) n.1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi;*
 - c) *Il regolamento (UE) n. 1173/2011 sull'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro;*
- *Due regolamenti che disciplinano le nuove procedure per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici e una direttiva sui quadri nazionali di bilancio:*
 - a) *Il regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici;*
 - b) *Il regolamento (UE) n. 1174/2011 sulle misure per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro;*
- *La direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.”⁴¹*

3.2.2 Fiscal Compact (2012)

A differenza del Six e del Two Pack il Fiscal Compact non è un regolamento o una direttiva, ma un vero e proprio trattato internazionale, il cui nome ufficiale è “Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione Economica e Monetaria”.

“L' accordo intergovernativo ha tre obiettivi principali:

- *Garantire che i bilanci nazionali siano in pareggio o in attivo. Per conformarsi a tale «regola del pareggio di bilancio», i paesi dell'UE devono mantenere i loro disavanzi strutturali annui allo 0,5 % del PIL o al di*

⁴⁰ TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA, ART. 5, 24/05/2018

⁴¹ Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, “La riforma della governance economica dell'UE”, Documentazione per le Commissioni - Attività dell'Unione europea-Numero: 189, 23/11/2011.

sotto di tale cifra. Un disavanzo strutturale è costituito dal disavanzo generale meno l'impatto del ciclo economico sulla spesa pubblica e le entrate (ad esempio, spese più elevate sulle indennità di disoccupazione in recessione). I governi devono mettere in atto un meccanismo di correzione automatico innescato da qualsiasi deroga dalla regola del pareggio di bilancio. Ciò significa che se il bilancio in pareggio si discosta dal percorso prefissato, si applicano automaticamente delle misure correttive. E' possibile essere temporaneamente esentati dalla regola del pareggio di bilancio in caso di circostanze eccezionali, quali una grave recessione economica. Inoltre, nel caso in cui un debito pubblico di un governo sia ben al di sotto del valore di riferimento (60 % del PIL) del patto di stabilità e crescita, può essere concesso un disavanzo strutturale più elevato pari all'1 % del PIL. I paesi dell'UE possono essere portati davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea in caso di mancato rispetto di tali requisiti. La Corte può imporre sanzioni fiscali ai paesi inadempienti.

- Rafforzare l'impatto delle raccomandazioni della Commissione europea qualora i disavanzi pubblici dei paesi dell'eurozona diventino eccessivi. Tale accordo intergovernativo vincola i paesi dell'UE a adottare (al momento del voto nel Consiglio dell'Unione europea) le proposte e le raccomandazioni della Commissione in merito alla procedura per i disavanzi eccessivi, a meno che la maggioranza qualificata di essi (si veda il glossario) si opponga a tale decisione.
- Migliorare il coordinamento delle politiche economiche nazionali. L'accordo intergovernativo prevede che i governi comunichino in anticipo i loro piani di emissione del debito pubblico (ottenendo i fondi necessari mediante prestito dai possessori di obbligazioni) alla Commissione e al Consiglio dell'Unione europea. Essi devono garantire che i loro piani per grandi riforme di politica economica previste siano discussi o coordinati in anticipo tra gli stessi. L'accordo riguarda altresì la governance della zona euro. Ad esempio, i vertici di capi di stato o di governo dei paesi dell'eurozona dovrebbero tenersi almeno due volte all'anno (vertici europei).⁴²

3.2.3 Two Pack (2013)

Come i provvedimenti appena illustrati, anche il Two Pack va nella direzione di un maggiore coordinamento delle politiche fiscali in senso restrittivo. Si tratta nello specifico si tratta di due proposte di regolamento:

- Proposta di regolamento sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro (2011/0386 (COD)).
- Proposta di regolamento sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria nella zona euro (2011/0385 (COD)).

Questi due pacchetti di norme ed il trattato sulla stabilità come già detto completano il Patto di Stabilità e Crescita delineando il quadro entro il quale si devono muovere li Stati nel decidere le proprie politiche fiscali. Si è istituito il "Semestre Europeo":

"Il periodo di sei mesi durante il quale, ogni anno, le politiche di bilancio, macroeconomiche e strutturali degli Stati membri vengono coordinate tra loro, in modo da permettere agli Stati membri di tener conto degli orientamenti dell'UE in una fase precoce delle procedure di bilancio nazionali, così come relativamente ad altri aspetti della politica economica. L'obiettivo è garantire che tutte le politiche siano analizzate e valutate congiuntamente e che tale esame riguardi anche ambiti che in passato non erano sistematicamente sottoposti alla sorveglianza economica — come gli squilibri macroeconomici e le questioni attinenti al settore finanziario."⁴³

Il semestre inizia con la pubblicazione da parte della Commissione dell'Analisi Annuale di Crescita, in cui si esplicitano quelli che dovrebbero essere gli obiettivi dell'anno a venire. Una volta approvate le raccomandazioni della Commissione viene pubblicato la Relazione sul Meccanismo di Allerta in cui si identificano gli Stati a rischio, poi gli Stati presentano i loro piani di azione per le finanze pubbliche

⁴² https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A1403_3 (24/05/2018)

⁴³ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuld=FTU_2.6.4.html (24/05/2018)

(Programmi di Stabilità e Convergenza, PSC) e le riforme (Programmi Nazionali di Riforma, PNR), i quali andranno analizzati dalla Commissione, la quale proporrà le Raccomandazioni Specifiche per Paese (RSP) che il Consiglio Europeo dovrà approvare per concludere (in giugno/luglio) il semestre.

3.3 Bilancio dell'Unione

Così come le materie di competenza dell'Unione, anche le modalità di finanziamento sono stabilite nei trattati. Gli articoli rilevanti in materia si possono trovare all'interno del TFUE nella parte sesta (Disposizioni Istituzionali e Finanziarie) titolo secondo (Disposizioni Finanziarie), ovvero dall'articolo 310 al 325. Nel primo articolo si prevede che tutte le entrate e le uscite devono essere iscritte nel bilancio, il quale va approvato da Parlamento Europeo e Consiglio e deve essere sempre in pareggio perfetto. In seguito le disposizioni in materia sono divise in sei capi:

1. Risorse proprie dell'Unione (Art.311). Qui si stabilisce che il finanziamento dell'Unione deve avvenire solo tramite risorse proprie o "altre entrate". Sta al Consiglio (previa approvazione del Parlamento europeo) deliberare sulle disposizioni relative alle risorse proprie.
2. Quadro finanziario pluriennale (Art. 312). Il quadro deve avere una durata di almeno cinque anni, è stabilito all'unanimità dal Consiglio previa approvazione del Parlamento, fissa gli importi massimi annuali totali e per categoria di spesa (corrispondenti ai settori di attività dell'UE).
3. Bilancio annuale dell'Unione (Art. 313-316). L'anno di riferimento è quello solare (01/01 - 31/12), ogni istituzione BCE esclusa deve presentare entro il 01/07 una previsione di spesa per l'anno successivo, di modo che la Commissione possa entro il 01/09 presentare al Parlamento ed al Consiglio un progetto di bilancio, che deve essere approvato da entrambi gli organi.
4. Esecuzione del bilancio e scarico (Art. 317-319). L'esecuzione del bilancio è compito della Commissione in cooperazione con gli stati membri, i quali hanno obblighi di controllo e revisione contabile. La Commissione ogni anno sottopone a Parlamento e Consiglio un bilancio finanziario che espone l'attivo ed il passivo dell'UE, oltre che una relazione di valutazione del bilancio basata sui risultati conseguiti.
5. Disposizioni comuni (Art. 320-324). Parlamento e Consiglio deliberano (dopo aver consultato la Corte dei conti) sulle regole finanziarie per la formazione e l'esecuzione del bilancio e sulle regole per il controllo della responsabilità degli agenti finanziari. Il Consiglio fissa le modalità secondo le quali le entrate di bilancio sono messe a disposizione della Commissione. Parlamento, Commissione e Consiglio si assicurano della disponibilità dei mezzi per far fronte agli obblighi nei confronti di terzi.
6. Lotta contro la frode (Art. 325).

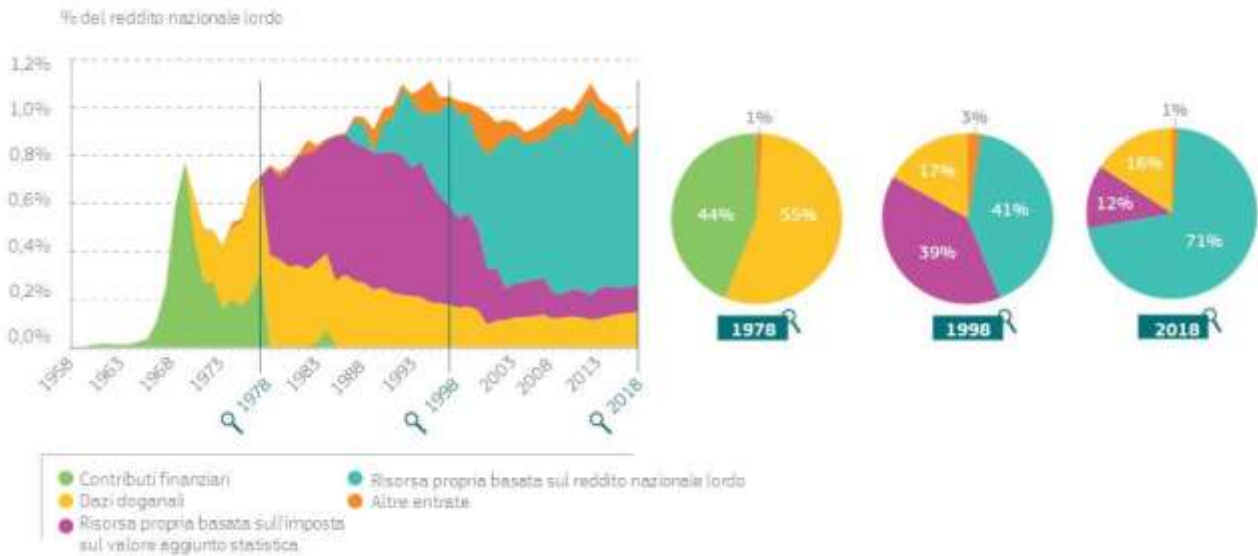
Avendo analizzato la composizione del quadro normativo, procederemo ora con l'analizzare la composizione delle entrate e delle uscite nell'ultimo Quadro finanziario pluriennale: quello del 2014.

3.3.1 Entrate

Le risorse proprie dell'UE si dividono in tre tipi:

1. Tradizionali: dazi sulle importazioni verso l'UE (l'80% dei dazi spetta all'Unione) e quote sullo zucchero.
2. Basate sull'Imposta sul Valore Aggiunto (IVA): lo 0,3% dell'IVA riscossa dagli Stati membri spetta all'Unione, questa quota è stata ridotta allo 0,15% per Germania, Paesi Bassi e Svezia per il periodo 2014-2020.
3. Basate sul Reddito Nazionale Lordo: "ogni paese dell'UE trasferisce all'UE un tasso percentuale uniforme del suo RNL. La percentuale è regolata in modo che le entrate complessive corrispondano

al livello concordato dei pagamenti. Si tratta della principale fonte di entrate dell'UE.⁴⁴ Questo tasso per le entrate proprie è dell'1,23%



45

Come possiamo vedere, a differenza dei tre casi analizzati nel capitolo precedente l'UE è finanziata in una minima parte da imposte proprie, le quali rappresentano ad oggi solo il 29% delle sue entrate, mentre la maggior parte del suo budget (ben il 71%) è finanziato da contributi che gli Stati membri le versano annualmente.

3.3.2 Uscite



⁴⁶ Dati espressi in miliardi di Euro.

⁴⁴ https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/community_own_resources.html?locale=it (25/05/2018)

⁴⁵ Commissione Europea, "Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE", 28/06/2017

⁴⁶ Commissione Europea, "Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE", 28/06/2017

Quello che ci si presenta è un bilancio fondamentalemente diverso da quello dei tre casi analizzati nel capitolo precedente. L'UE spende molto di più (in proporzione) rispetto ad essi negli affari economici, nella sicurezza e nella protezione dell'ambiente, d'altra parte però ha una spesa decisamente minore sulla previdenza sociale, sulla sanità e soprattutto sulla difesa, materia che nei casi analizzati è quasi completamente monopolizzata dallo Stato centrale e che qui è invece assente.

Avendo visto dunque le fondamenta teoriche economiche, degli esempi di bilancio di alcune Federazioni e il bilancio attuale dell'Unione Europea, procederemo ora volgendo lo sguardo alle prospettive di corto e medio termine prima, e di medio e lungo termine poi.

Capitolo 4: Prospettive di corto e medio termine

Il Consiglio Europeo è la sede in cui si riuniscono i Capi di Stato o di Governo di tutti i Paesi membri, l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza e il presidente della Commissione. Esso è il più alto organo dell'UE, infatti ne definisce l'agenda e l'indirizzo politico riunendosi trimestralmente (salvo casi eccezionali). È facile dunque immaginare quale sia l'importanza della prossima riunione nella definizione degli scenari di corto e medio termine. La prossima riunione avverrà a giugno, e l'agenda provvisoria comunicata in data 7 maggio 2018 prevede una discussione sui seguenti temi:

“

1. *Adoption of the agenda*
2. *Migration*
3. *Security and defence*
4. *Jobs, growth and competitiveness*
5. *Innovation and digital*
6. *Multiannual Financial Framework*
7. *External relations*⁴⁷

Sulla base di questa bozza di agenda e con l'ausilio dei documenti preparatori procederemo ora dunque con l'analisi dei temi proposti e delle loro problematiche, aggiungendo ad essi altri due temi molto attuali e da tempo al centro del dibattito: la riforma dell'Unione Economica e Monetaria ed il completamento dell'Unione Bancaria.

4.1 Migrazione

La storia della cooperazione europea in materia di migrazione è iniziata con gli Accordi di Schengen nel 1985, i quali furono preparatori per la Convenzione di Schengen del 1990. L'Italia aderì soltanto dal 1990 perché non aveva ancora abolito la limitazione geografica ex Convenzione di Ginevra del 1951, cosa a cui provide con la legge Martelli appunto nel 1990. I 5 anni preparatori erano necessari perché un passo del genere aveva implicazioni in moltissimi ambiti, ad esempio era necessario creare degli spazi separati nei porti e negli aeroporti per gli arrivi dai paesi Schengen e gli arrivi dai paesi esterni ad esso (porti ed aeroporti sono infatti frontiere). Unificare le frontiere in questa maniera presuppone una politica unica in materia di immigrazione, poiché di fatto chi entra in un paese dell'area Schengen ha facile accesso a tutti gli altri. Questa politica unica, specialmente il sistema Dublino, è stata messa fortemente in discussione per via della combinazione di crisi economica e flussi migratori senza precedenti, basti pensare al braccio di ferro in corso tra Bruxelles e l'Ungheria di Orbán o a quanto ha influito il tema immigrazione nella campagna elettorale italiana (assieme, non a caso, al tema dell'Unione Europea). Sulla necessità di riformare la politica di immigrazione vi è un parere quasi unanime, la difficoltà sta nel trovare una soluzione che soddisfi gli interessi di tutti. Per giungere ad una soluzione su questo tema l'immigrazione è stata inserita nell'agenda del Consiglio europeo di giugno, in particolare si sono identificate le seguenti problematiche

“

1. *Meccanismi di finanziamento stabili e a lungo termine invece degli attuali impegni ad hoc, e su una scala molto più ampia, per le politiche sia interne che esterne. Un apposito strumento finanziario, orientato specificamente al contenimento della migrazione illegale, dovrebbe divenire una delle priorità del nuovo QFP;*
2. *Partenariati su misura e a lungo termine con i paesi del vicinato, come pure con altri paesi di transito e di origine, e iniziative congiunte per rispondere insieme al traffico di esseri umani e alle pressioni migratorie;*

⁴⁷ Consiglio Europeo, Notifica d'incontro e agenda provvisoria, 7/05/2018.

3. *Un aumento dei rimpatri dei migranti irregolari, visto che l'attuale livello è ancora troppo basso; la riforma del sistema europeo comune di asilo per quanto riguarda il concetto di «paese terzo sicuro», così come la cooperazione tra gli Stati membri e paesi africani di origine selezionati, possono contribuire al raggiungimento di questo obiettivo;*
4. *Iniziative a livello globale contro il traffico di persone e la tratta di esseri umani e la promozione del reinsediamento come percorso giuridico principe della protezione internazionale;*
5. *Meccanismi operativi a livello europeo e nazionale per garantire la protezione effettiva delle frontiere esterne;*
6. *Il ripristino della fiducia tra gli Stati membri e un'intesa comune dei vincoli di natura politica in modo da trovare modalità per coniugare responsabilità e solidarietà nella riforma del sistema Dublino.”⁴⁸*

Il punto più interessante per il tema di questa tesi è certamente il primo, in quanto l'istituzione di un nuovo capitolo di spesa nel Quadro Finanziario Pluriennale significa un accentramento di una spesa ad oggi decentrata. Il dilemma è se alla creazione di una nuova voce in bilancio corrisponderà un aumento dei fondi all'Unione, la sparizione di una (o più) voci esistenti o una diminuzione dei fondi oggi destinati a voci già presenti in bilancio.

4.2 Sicurezza e difesa

Il Trattato di Lisbona del 2007 prevede la possibilità per gli stati che lo desiderano di rafforzare la cooperazione in materia di difesa. Sulla base di questa possibilità l'11 dicembre 2017 il Consiglio Europeo ha istituito la PESCO (Cooperazione Strutturata Permanente). Nel Marzo di quest'anno invece il Consiglio dell'UE ha pubblicato due documenti per delineare la tabella di marcia: La "Raccomandazione del Consiglio sulla roadmap per l'implementazione della PESCO" e la "Decisione del Consiglio per stabilire la lista di progetti da sviluppare nella PESCO". I progetti prevedono l'implemento di molti settori degli eserciti nazionali ma anche l'istituzione di organi centrali quali lo "European Medical Command" o lo "European Training Certification Centre for European Armies", mentre la roadmap raccomanda per il Consiglio di giugno quanto segue:

“It is therefore appropriate for the Council to adopt a recommendation by June 2018 on the sequencing of the fulfilment of the commitments for the phases 2018-2020 and 2021-2025 and specifying more precise objectives, including the commitments to be fulfilled before 2020. This recommendation should also define commonly agreed indicators to assist participating Member States in fulfilling the commitments and to assess progress in that regard.”⁴⁹

Per ora dunque quanto deciso dai due Consigli ha carattere generale e provvisorio, sarà il Consiglio di giugno a determinare quali di questi aspetti portare avanti, come portarli avanti e dunque se inserirli all'interno del prossimo QFP.

4.3 Occupazione, crescita e competitività

Come visto nel capitolo precedente attualmente la spesa per l'occupazione, la crescita e la competitività rappresenta il 13% della spesa totale dell'UE: è la terza voce di bilancio dopo la crescita sostenibile e la coesione economica, sociale e territoriale. Questa include l'istruzione, i trasporti, la ricerca, l'energia ed altri aspetti più o meno finanziati dall'Unione. Attualmente le priorità in materia di occupazione e politiche sociali dell'UE sono l'integrazione nel mondo del lavoro di soggetti affetti da disabilità e dei giovani, la parità di genere e l'equilibrio tra vita professionale e vita privata, mentre per la competitività e la crescita le priorità sono:

1. *“Completamento del mercato interno e creazione di un mercato unico dei servizi pienamente operativo*
2. *Integrazione della competitività industriale, iniziative settoriali e iniziative politiche per le piccole e medie imprese*

⁴⁸ Consiglio Europeo, Agenda dei leader: nota sulla migrazione, Dicembre 2017.

⁴⁹ Consiglio dell'UE, Raccomandazione del Consiglio sulla roadmap per l'implementazione della PESCO, 6/03/2018.

4.4 Innovazione ed Europa digitale

Pur essendo l'Unione Europea decisamente all'avanguardia per quanto riguarda gli investimenti e le pubblicazioni scientifiche, essa è tremendamente indietro rispetto a paesi quali gli Stati Uniti, il Giappone e la Corea del Sud per quanto riguarda l'innovazione, risulta infatti che

“Nell’UE il numero di domande di brevetti di qualità è tre volte minore rispetto al Giappone; il volume del capitale di rischio è cinque volte inferiore rispetto agli Stati Uniti e il numero di start-up in rapida crescita (“unicorni”) è anch’esso cinque volte minore; la quota di valore aggiunto dell’UE nel settore manifatturiero ad alta tecnologia corrisponde alla metà della media sudcoreana.”⁵¹

Per recuperare lo svantaggio nel Consiglio di giugno si discuterà dell'eventuale istituzione di un Consiglio europeo per l'innovazione e di fondi destinati alla ricerca, i quali sarebbero inseriti nel prossimo QFP.

4.5 Bilancio a lungo termine dell'UE (QFP)

L'attuale QFP scadrà nel 2020, ma le negoziazioni per giungere ad esso durarono quasi due anni e mezzo, e se si considera anche che nel 2019 si tornerà al voto per rinnovare il Parlamento europeo (organo che prende parte al processo decisionale sul bilancio) appare lampante come vi sia la necessità di iniziare il dibattito già da ora. Chiaramente il dibattito al momento è allo stato embrionale, ma dal dibattito politico attuale si può già intuire come alcune voci di spesa saranno più consistenti di altre. Il problema principale nel fare previsioni sul futuro QFP è l'incognita “Brexit”, a causa della quale il bilancio dell'Unione perderà circa dieci miliardi di Euro all'anno, il che lascia aperte quattro alternative:

1. Il bilancio dell'Unione rimarrà lo stesso compensando la diminuzione delle entrate britanniche con un aumento delle entrate da provenienti dagli altri Stati.
2. Il bilancio aumenterà aumentando però più che proporzionalmente le spese per gli Stati.
3. Il bilancio rimarrà lo stesso in proporzione con la stessa spesa per gli Stati, quindi vi saranno tagli ad ogni voce di spesa.
4. Il bilancio diminuirà ancora di più, il che comporterebbe una diminuzione delle spese dell'Unione più che proporzionale rispetto alla diminuzione delle spese per gli Stati.

Essendo la dimensione del bilancio estremamente dipendente dai governi dei singoli Stati, è difficile fare oggi una previsione esatta con un margine d'errore accettabile (anche se attualmente la Commissione ha proposto un budget di 1.135 miliardi di Euro, pari al 1,11% del RNL dell'UE post Brexit), quello che si può prevedere con meno difficoltà è invece la ripartizione del budget. Come già detto nei paragrafi precedenti il prossimo QFP potrebbe prevedere un aumento della spesa nei settori riguardanti le migrazioni e la sicurezza, ma il problema è se questi aumenti avverranno a scapito di altre voci o meno. Da quando è avvenuta la Brexit si parla molto di “fare di più con meno”, ovvero puntare a spendere di più nei settori con un ampio valore aggiunto in caso di spesa centralizzata e meno o nulla in quelli a basso valore aggiunto, ma questo tema verrà affrontato più nel dettaglio nell'ultimo capitolo di questo elaborato.

4.6 Relazioni esterne

Per quanto riguarda l'agenda sulle relazioni esterne, essa dipende interamente dagli eventi più recenti, pertanto i temi principali a riguardo saranno:

⁵⁰ <http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/preparatory-bodies/working-party-competitiveness-growth/29/05/2018>.

⁵¹ Consiglio Europeo, Agenda dei leader: nota sull'innovazione e sul settore digitale, Maggio 2018.

1. L'attacco di Salisbury e le ripercussioni di esso sui rapporti con la Federazione Russa, poiché "Il Consiglio europeo concorda con la valutazione del governo del Regno Unito secondo cui è altamente probabile che la Federazione russa sia responsabile e che non vi sia una spiegazione alternativa plausibile."⁵²
2. La possibilità di una guerra commerciale con gli Stati Uniti e le ripercussioni di questa sui rapporti internazionali.
3. I rapporti con la Turchia per quanto riguarda la svolta autoritaria, la crisi migratoria e le azioni del governo di Ankara in territorio cipriota.
4. I rapporti con i Balcani occidentali e l'eventualità di un allargamento.
5. I rapporti con il Regno Unito dopo l'uscita di questo dall'Unione: se i termini del divorzio sono oggetto di politica interna all'UE, i rapporti successivi ad esso saranno al contrario considerati come relazioni esterne.

4.7 Unione Economica e Monetaria

In discussione ormai da vari anni vi è l'implementazione dell'Unione Economica e Monetaria. Mentre le altre materie discusse fin qui sono di competenza del Consiglio, l'organo di riferimento per l'UEM è il Vertice Euro, il quale riunisce i Capi di Stato o di Governo dei paesi la cui moneta è l'Euro (oltre che il presidente della BCE, del Vertice Euro, della Commissione ed eventualmente anche quelli dell'Eurogruppo e del Parlamento Europeo) per discutere degli orientamenti dell'UEM. Generalmente le riunioni del Vertice si tengono subito dopo quelle del Consiglio. Nel Vertice Euro del dicembre 2017 si è discusso di tre aspetti in particolare:

“

1. Avvio dell'operatività del meccanismo comune di sostegno per il Fondo di risoluzione unico, eventualmente sotto forma di una linea di credito del meccanismo europeo di stabilità (MES)
2. Sviluppo ulteriore del MES, eventualmente con la sua conversione in un cosiddetto Fondo monetario europeo
3. Sviluppo ulteriore della tabella di marcia del Consiglio ECOFIN di giugno 2016 per il completamento dell'unione bancaria, compresa la graduale introduzione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi”⁵³

Nel maggio del 2017 infatti la Commissione europea ha rilasciato il "Documento di riflessione sull'Approfondimento dell'Unione Economica e Monetaria", nel quale tra le altre cose ha definito quella che dovrebbe essere la tabella di marcia:

⁵² Consiglio Europeo, Conclusioni sull'attacco di Salisbury, 22/03/2018.

⁵³ <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/euro-summit/2017/12/15/> (31/05/2018)

In 2018

FINANCIAL UNION	ECONOMIC AND FISCAL UNION
BANKING AND CAPITAL MARKETS UNION <ul style="list-style-type: none"> ✓ Adoption of all the remaining proposals on Banking Union, including on risk reduction, the European Deposit Insurance Scheme and a common backstop for the Single Resolution Fund ✓ Commission proposal for an enabling framework for European Sovereign Bond-backed Securities for the euro area, following the work of the European Systemic Risk Board 	EU MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK <ul style="list-style-type: none"> ✓ Adoption of the proposal to reinforce the Structural Reform Support Programme ✓ Adoption of the targeted changes to the Common Provisions Regulation ✓ Commission proposals for the post-2020 Multiannual Financial Framework
DEMOCRATIC ACCOUNTABILITY AND EFFECTIVE GOVERNANCE	
EUROPEAN MONETARY FUND <ul style="list-style-type: none"> ✓ Discussion on the legislative proposal 	INCORPORATION OF FISCAL COMPACT INTO EU LAW <ul style="list-style-type: none"> ✓ Discussion on the legislative proposal
EUROPEAN MINISTER OF ECONOMY AND FINANCE <ul style="list-style-type: none"> ✓ Discussion at political level 	DIALOGUE BETWEEN EU INSTITUTIONS <ul style="list-style-type: none"> ✓ Formalisation of practices between the European Parliament and the Commission
EXTERNAL REPRESENTATION OF THE EURO AREA <ul style="list-style-type: none"> ✓ Discussion on the legislative proposal 	

By mid-2019

FINANCIAL UNION	ECONOMIC AND FISCAL UNION
BANKING AND CAPITAL MARKETS UNION <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fully functional backstop to the Single Resolution Fund ✓ Implementation of the European Deposit Insurance Scheme ✓ Finalising all pending legislative initiatives for Capital Markets Union 	EU MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK <ul style="list-style-type: none"> ✓ Adoption of the post-2020 proposals for structural reform support ✓ Adoption of the post-2020 proposal on a dedicated convergence facility for non-euro Member States ✓ Adoption of the post-2020 proposal for a stabilisation function
DEMOCRATIC ACCOUNTABILITY AND EFFECTIVE GOVERNANCE	
EUROPEAN MONETARY FUND <ul style="list-style-type: none"> ✓ Adoption of the legislative proposal 	EXTERNAL REPRESENTATION OF THE EURO AREA <ul style="list-style-type: none"> ✓ Adoption of the legislative proposal
EUROPEAN MINISTER OF ECONOMY AND FINANCE <ul style="list-style-type: none"> ✓ Common understanding 	INCORPORATION OF FISCAL COMPACT INTO EU LAW <ul style="list-style-type: none"> ✓ Adoption of the legislative proposal

Possible further steps: end 2019-2025*

FINANCIAL UNION	ECONOMIC AND FISCAL UNION
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Continuous implementation of Capital Markets Union initiatives ✓ Move towards the issuance of a European safe asset ✓ Changes to the regulatory treatment of sovereign exposures 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Implementation of the new Multiannual Financial Framework ✓ Fully functional stabilisation function ✓ Simplification of the rules of the Stability and Growth Pact
DEMOCRATIC ACCOUNTABILITY AND EFFECTIVE GOVERNANCE	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fully-fledged function of European Minister of Economy and Finance as chair of the Eurogroup and Vice-President of the Commission 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fully operational European Monetary Fund ✓ Setting-up of a euro area Treasury

54

⁵⁴ Commissione Europea, "Documento di riflessione sull'Approfondimento dell'Unione Economica e Monetaria", 31/05/2017

4.7.1 Fiscalità

Le sfide principali dal punto di vista della fiscalità sono rappresentate dal mercato digitale: aziende come Google o Facebook non vendono beni fisici, e il modo in cui funziona internet permette di fornire un servizio in tutto il mondo con un'unica sede. Questa caratteristica mette in crisi i sistemi fiscali, i quali basandosi generalmente sulla presenza fisica di una società o dei beni da essa venduta rimangono senza strumenti a disposizione per riscuotere le imposte, problema che diventa sempre più importante data l'espansione di questo mercato. Considerando l'esistenza del mercato unico la soluzione a questo problema deve essere unica per evitare una competizione al ribasso dannosa per tutti. Essendo la fiscalità però una materia quasi interamente di competenza statale un'unione in tal senso sarebbe estremamente complicata da raggiungere, quello a cui si può aspirare è invece un coordinamento, dal quale gioverebbero non soltanto le entrate statali ma anche la concorrenza, il welfare ed il mercato del lavoro grazie all'eliminazione della possibilità di defezionare per gli Stati.

4.7.2 FME

Come già spiegato nel capitolo terzo il Meccanismo Europeo di Stabilità consiste in una linea di credito per i Paesi membri condizionata all'attuazione di riforme e misure di rientro. Il sei Dicembre 2017 la Commissione ha fatto una proposta di regolamento sull'istituzione del Fondo Monetario Europeo, il quale andrebbe a sostituire il MES. Rispetto al MES il FME avrà alcune componenti essenziali per il completamento dell'UEM: innanzitutto introdurrà un sostegno al Fondo di risoluzione unico di cui parleremo più approfonditamente nel paragrafo 4.7.3, snellirà il processo decisionale in casi di emergenza introducendo la decisione a maggioranza qualificata (anziché all'unanimità) per alcune decisioni, rafforzerà la cooperazione con la Commissione Europea e infine introdurrà l'utilizzo di nuovi strumenti finanziari attualmente non utilizzati.

Questo Fondo manterrà la struttura del MES con alcune migliorie volte a integrarlo meglio nell'ordinamento giuridico dell'Unione (cosa che si vuole fare anche con il Fiscal Compact) e a migliorarne il processo decisionale. Il bilancio del FME inoltre non verrà contabilizzato in quello dell'Unione, saranno invece gli Stati a fungere da garanti per esso. Il Fondo avrebbe infine personalità giuridica in quanto organo a pieno titolo dell'Unione.

L'approvazione della proposta con eventuali modifiche è prevista per la metà del 2019, mentre l'inizio della discussione è prevista per quest'anno e verrà probabilmente affrontata al Consiglio Europeo di giugno.

4.7.3 Fondo di risoluzione unico

Il fondo di risoluzione è uno strumento volto a dare sicurezza ai mercati finanziari e tutelare i risparmiatori tramite un'azione di sorveglianza e garanzia, l'unificazione dei meccanismi di risoluzione è uno dei tre pilastri dell'Unione bancaria assieme al meccanismo di vigilanza unico (già operativo) e al sistema europeo di garanzia dei depositi di cui al paragrafo 4.7.4. Il meccanismo di risoluzione unico prevede l'istituzione di un Fondo di risoluzione unico e di un Comitato di risoluzione unico, il quale è stato già creato nel 2014 e:

“

1. *Decide in merito ai programmi di risoluzione per le banche in dissesto (che includono l'applicazione di strumenti di risoluzione e l'utilizzo del Fondo di risoluzione unico)*
2. *È direttamente responsabile delle fasi di pianificazione e risoluzione delle banche transfrontaliere e delle grandi banche dell'Unione bancaria, soggette alla vigilanza diretta della Banca centrale europea*
3. *È responsabile di tutti i casi di risoluzione, indipendentemente dalle dimensioni della banca, qualora per la risoluzione si debba ricorrere al Fondo di risoluzione unico*

4. *Ha la responsabilità ultima per tutte le banche dell'Unione bancaria e può quindi decidere in qualsiasi momento di esercitare i suoi poteri nei confronti di qualunque banca*⁵⁵

Il fondo invece sarà utilizzato come ultima opzione per le banche in dissesto, dovrebbe venir finanziato dal settore bancario (in modo da non pesare sui contribuenti) con una ripartizione tra le banche proporzionale ai rischi da esse assunti e dovrebbe essere composto di circa 55 miliardi di euro. In caso di crisi dell'intero settore tuttavia il fondo potrebbe rivelarsi insufficiente, per questo è necessario un sostegno esterno al fondo da usare come ultima spiaggia, funzione che verrebbe assolta come già accennato dal Fondo Monetario Europeo. A tal riguardo la Commissione si è espressa così:

*“Dal punto di vista dell'efficacia, una linea di credito del Meccanismo europeo di stabilità (MES) al Fondo di risoluzione unico risponderebbe alle condizioni di cui sopra. Il MES ha la capacità di prestito, la conoscenza relativa alle operazioni di mercato e l'affidabilità creditizia necessarie per garantire effettivamente le funzioni del sostegno comune. Tuttavia, ci sarebbe bisogno di snellire alcune procedure decisionali e disposizioni tecniche del MES, in modo che il dispositivo di sostegno possa essere attivato tempestivamente, garantendo la massima efficienza in termini di costi per il Fondo di risoluzione unico”*⁵⁶

Il documento parla del MES, tuttavia altre parti del documento (e le caratteristiche del MES da modificare qui elencate) lasciano intendere come in realtà l'organismo migliore sia il futuro FME così come descritto nel paragrafo 4.7.2. Un'alternativa al sostegno da parte del FME sarebbero prestiti e garanzie da parte degli Stati membri, alternativa però meno efficace in quanto in tempo di crisi questi potrebbero avere delle difficoltà nel fornire denaro e garanzie.

4.7.4 Sistema europeo di assicurazione dei depositi

I sistemi di garanzia dei depositi sono uno strumento volto ad evitare le cosiddette “corse agli sportelli”: situazioni in cui una banca è diventata o sta per diventare insolubile ed i suoi clienti si recano in massa a ritirare i soldi depositati al fine di salvare ciò che si riesce, causando però danni ancora maggiori alla banca con conseguenze sugli altri depositanti. Al momento i sistemi di assicurazione sono coordinati a livello europeo, ma ciò a cui si punta è una completa unificazione (EDIS) per garantire a tutti i cittadini UE le medesime garanzie e ridurre i rischi finanziari. Anche in questo caso il finanziamento avverrebbe da parte delle banche stesse in proporzione ai rischi, e dovrebbe arrivare allo 0,8% dei depositi coperti. Per quanto riguarda chi gode di questa copertura, al momento l'Art. 6 della direttiva UE del 16/04/2014 sui sistemi di garanzia dei depositi prevede che:

“

1. Gli Stati membri assicurano che il livello di copertura del totale dei depositi di ciascun depositante sia di 100 000 EUR in caso di indisponibilità.
2. In aggiunta al paragrafo 1, gli Stati membri assicurano che i seguenti depositi siano protetti oltre 100 000 EUR per almeno tre mesi e per un massimo di 12 mesi dopo l'accredito dell'importo o a decorrere dal momento in cui tali depositi diventano legalmente trasferibili:
 - I depositi derivanti da operazioni su beni immobili relative a proprietà residenziali private;
 - I depositi che soddisfano talune esigenze di carattere sociale fissate nel diritto nazionale e che sono collegati a particolari eventi della vita di un depositante quali il matrimonio, il divorzio, il pensionamento, il licenziamento, l'esubero, l'invalidità o il decesso;

⁵⁵ <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/> (01/06/2018)

⁵⁶ Commissione Europea, “Documento di riflessione sull'Approfondimento dell'Unione Economica e Monetaria”, 31/05/2017

- I depositi che soddisfano talune esigenze di cui al diritto nazionale e che sono basati sul pagamento di prestazioni assicurative o indennizzi per lesioni personali dolose o ingiusta condanna.”⁵⁷

Un'unione completa dei sistemi di assicurazione dei depositi è prevista dalla Commissione per dopo il 2019.

4.7.5 Altri aspetti dell'Unione bancaria

Infine per completare questa unione vi sono riforme in corso per quanto concerne la certezza del diritto e la strategia per i crediti deteriorati che comprende:

“

1. Un progetto in materia di società di gestione patrimoniale nazionali;
2. Misure legislative volte a sviluppare ulteriormente i mercati secondari per i crediti deteriorati e ad accrescere la capacità dei creditori di recuperare il valore dei prestiti garantiti;
3. Una relazione contenente la valutazione della possibilità di una proposta legislativa volta a introdurre misure di sostegno prudenziali di natura regolamentare per ovviare all'insufficienza degli accantonamenti a fronte di nuovi crediti deteriorati;
4. L'indicazione della via da seguire per promuovere la trasparenza in materia di crediti deteriorati in Europa.”⁵⁸

Avendo visto ora quali sono i temi di dibattito per il futuro più immediato, procederemo con l'analizzare le prospettive di lungo termine e come il dibattito attuale potrà influenzare le scelte che si prenderanno.

⁵⁷ Direttiva 2014/49/UE del 16/04/2014 relativa ai sistemi di garanzia dei depositi.

⁵⁸ Commissione Europea, Comunicato stampa “La Commissione invita a completare tutti gli aspetti dell'Unione bancaria entro il 2018”, 11/10/2018

Capitolo 5: Prospettive di medio e lungo termine

Il 22 giugno 2015 i Presidenti della BCE (Mario Draghi), del Parlamento Europeo (Martin Schulz), della Commissione (Jean-Claude Juncker), del Vertice Euro (Donald Tusk) e dell'Eurogruppo (Jeroen Dijsselbloem) presentarono una relazione in cui esposero un loro piano, diviso in tre fasi e da compiere entro il 2025, il futuro dell'Unione Europea. In questo piano si parla, tra le altre cose, di un'Unione di bilancio, nello specifico affermano che:

“Uno dei principali insegnamenti tratti dalla crisi è che, in un'Unione monetaria, le politiche di bilancio rivestono un comune interesse essenziale. Neppure un'Unione economica e finanziaria forte e una politica monetaria comune orientata alla stabilità dei prezzi sono in grado di garantire che l'UE funzioni sempre come dovrebbe. Le politiche di bilancio insostenibili non soltanto mettono a repentaglio la stabilità dei prezzi nell'Unione, ma, propagando il contagio tra gli Stati membri e causando frammentazione finanziaria, compromettono anche la stabilità finanziaria.”⁵⁹

Anche qua il piano è articolato in tre fasi: la prima consiste nel

“Rafforzare l'attuale quadro di governance istituendo un Comitato europeo per le finanze pubbliche, di carattere consultivo. Questo nuovo organo consultivo, che sarebbe incaricato di coordinare e integrare i consigli nazionali per le finanze pubbliche istituiti nel contesto della direttiva UE sui quadri di bilancio, valterebbe a livello europeo, pubblicamente e in indipendenza, la performance dei bilanci, con la relativa esecuzione, a fronte degli obiettivi economici e delle raccomandazioni stabiliti nel quadro di governance di bilancio dell'UE.”⁶⁰

L'obiettivo di tale organo è anche quello di accelerare la convergenza per arrivare alla seconda fase, la quale consiste invece nel dotarsi “di una funzione comune di stabilizzazione macroeconomica per reagire meglio agli shock che non si possono gestire al mero livello nazionale”⁶¹. Questa funzione non è un miglioramento del già esistente MES (Meccanismo Europeo di Stabilità, il quale verosimilmente verrà trasformato comunque nel Fondo Monetario Europeo), bensì uno strumento che dovrebbe agire prima della nascita di una crisi. Infine si dovrebbe arrivare all'istituzione “a più lungo termine una funzione di stabilizzazione di bilancio a livello di zona euro”⁶².

Chiaramente però la direzione che verrà presa sul bilancio europeo è strettamente legata al futuro dell'Unione. Su di esso nel marzo del 2017 la Commissione ha pubblicato il “Libro bianco sul futuro dell'Europa”: un documento che analizza i possibili scenari in cui potrebbe evolvere entro il 2025. Nel luglio dello stesso anno la Commissione ha pubblicato però un altro documento: la “Riflessione sul futuro delle finanze dell'UE”, studio estremamente interessante che analizza la situazione attuale ed il concetto di “valore aggiunto” per poi riprendere gli scenari proposti nel libro bianco ed analizzarli a loro volta. Tenendo presente che probabilmente quello che si avvererà sarà uno scenario misto, procederemo ora con l'analizzare i vari modelli proposti, la loro auspicabilità e gli ostacoli di carattere politico all'attuazione di questi.

⁵⁹ Jean-Claude Juncker ed altri, Completare L'Unione economica e monetaria dell'Europa, 22/06/2015. Commissione Europea.

⁶⁰ Jean-Claude Juncker ed altri, Completare L'Unione economica e monetaria dell'Europa, 22/06/2015. Commissione Europea.

⁶¹ Jean-Claude Juncker ed altri, Completare L'Unione economica e monetaria dell'Europa, 22/06/2015. Commissione Europea.

⁶² Jean-Claude Juncker ed altri, Completare L'Unione economica e monetaria dell'Europa, 22/06/2015. Commissione Europea.

5.1 Gli scenari possibili

5.1.1 Avanti così

Scenario 1 Avanti così

Tendenza generale e volume

- ▶ Grossomodo stabile
- ▶ Rispecchia l'attuale programma di riforme dell'UE-27
- ▶ Minori quote relative di coesione e agricoltura per finanziare le nuove priorità
- ▶ Ricorso più consistente a strumenti finanziari e garanzie

Spese

- ▶ **Politica agricola comune**
 - Sostegno più mirato agli agricoltori soggetti a vincoli specifici (ad esempio piccole aziende agricole, zone montane e regioni scarsamente popolate) e strumenti di gestione del rischio per tutte le aziende agricole
 - Investimenti nello sviluppo rurale (in particolare misure agro-ambientali)
- ▶ **Coesione economica, sociale e territoriale**
 - Riduzione degli investimenti per tutte le regioni
 - Aumento del cofinanziamento nazionale e maggiore ricorso agli strumenti finanziari
 - Maggiore attenzione a inclusione sociale, occupazione, competenze, innovazione, cambiamento climatico, transizione energetica e ambientale
- ▶ **Nuove priorità**
 - Sicurezza interna/esterna, migrazione e controllo delle frontiere; difesa (ricerca e sviluppo, capacità)
- ▶ **Riforme strutturali legate al semestre europeo**
 - Incentivi positivi attraverso la politica di coesione o un apposito fondo

Entrate

- ▶ Regime attuale senza correzioni
- ▶ Altre fonti di entrate o competenze finanziano il bilancio dell'UE

63

Questo scenario prevedendo un percorso perfettamente in linea con quello fin qui percorso è quello che rappresenta meno incognite, vi sarebbero alcune riforme (specialmente in materia di difesa, sicurezza e migrazione) come detto già nei capitoli precedenti, ma non vi sarebbero riforme istituzionali di grandi dimensioni. Chiaramente alcuni aspetti verrebbero implementati, ma di maniera graduale con un'agenda che si ridefinisce di volta in volta in base alle priorità dei governi nazionali e secondo i loro tempi. Questa strada sarebbe un compromesso che probabilmente non piacerebbe a nessuno in quanto tanto nel fronte euroscettico quanto in quello europeista vi è la convinzione che l'Unione Europea vada in qualche modo modificata, mentre la discordia tra i due schieramenti ed all'interno di essi nasce nel momento in cui si discute sul come riformarla, discussione nel quale le posizioni variano dallo smembramento dell'Unione fino alla creazione degli Stati Uniti d'Europa.

⁶³ Commissione Europea, DOCUMENTO DI RIFLESSIONE SUL FUTURO DELLE FINANZE DELL'UE, 28/06/2017

5.1.2 Fare di meno insieme

Scenario 2 Fare di meno insieme

Tendenza generale e volume

- ▶ Riduzione significativa
- ▶ Attenzione al funzionamento del mercato interno
- ▶ Riduzione significativa degli importi per la coesione e l'agricoltura
- ▶ Ricorso molto più consistente a strumenti finanziari e garanzie

Spese

- ▶ **Politica agricola comune**
 - Sostegno soltanto agli agricoltori soggetti a vincoli specifici (ad esempio piccole aziende agricole, zone montane e regioni scarsamente popolate)
 - Strumenti di gestione del rischio per tutte le aziende agricole
- ▶ **Coesione economica, sociale e territoriale**
 - Sostegno soltanto ai paesi beneficiari del Fondo di coesione e alla cooperazione transfrontaliera
 - Attenzione rivolta esclusivamente a inclusione sociale, occupazione, competenze, innovazione, cambiamento climatico, transizione energetica e ambientale
- ▶ **Mantenimento dei programmi per il mercato unico** (reti trans europee, dogane, protezione dei consumatori, agenzie)
- ▶ **Nessun finanziamento per le nuove priorità** (sicurezza, controllo delle frontiere, migrazione, difesa)
- ▶ **Cessazione di altri programmi** (ad esempio Erasmus, ricerca e innovazione, aiuti agli indigenti, sanità, cultura, cittadinanza)

Entrate

- ▶ Regime attuale senza correzioni

64

Questo secondo scenario si concentrerebbe più sul mercato unico, non vi sarebbero le riforme in materia di sicurezza difesa e migrazione previste invece dal primo scenario, le spese dell'unione si ridurrebbero così come la produzione normativa, aumentando quindi le discrepanze fiscali, sociali, ambientali e in altri ambiti creando il rischio di una competizione al ribasso con il rischio di ripercussioni sullo stesso mercato unico e sull'euro, per esempio in caso di crisi non ci sarebbero mezzi per evitare la propagazione di questa. Unico vantaggio di questo scenario sarebbe una maggiore trasparenza nel processo decisionale, il quale potrebbe però subire grandi rallentamenti in quanto si privilegierebbero le soluzioni bilaterali in caso di contrasti anziché il ricorso all'Unione. Questa soluzione sarebbe chiaramente quella prediletta dal fronte euroscettico, mentre il fronte europeista sarebbe chiaramente contrario visto che rischierebbe di essere il principio dal quale potrebbe eventualmente scaturire lo scioglimento dell'Unione.

⁶⁴ Commissione Europea, DOCUMENTO DI RIFLESSIONE SUL FUTURO DELLE FINANZE DELL'UE, 28/06/2017

5.1.3 Alcuni fanno di più

Scenario 3 Alcuni fanno di più

Tendenza generale e volume

- ▶ Grossomodo stabile con un aumento potenziale per coprire i settori di azione comune
- ▶ Ricorso più consistente a strumenti finanziari e garanzie

Spese

- ▶ Come nello scenario 1

Bilanci aggiuntivi e finanziamento innovativo

- ▶ Spesa per la cooperazione rafforzata inclusa nel bilancio dell'UE (ad esempio la Procura europea)
- ▶ Messa in comune di finanziamenti al di là del bilancio dell'UE
 - Fondi fiduciari
 - Entrate con destinazione specifica
 - Convogliati attraverso il bilancio dell'UE ma non soggetti ai vincoli del Quadro finanziario pluriennale
- ▶ Zona euro
 - Stabilizzazione macroeconomica della zona euro (protezione degli investimenti/riassicurazione contro la disoccupazione/fondo «rainy day»)

Entrate

- ▶ Come per lo scenario 1 più nuove politiche finanziate soltanto dagli Stati membri partecipanti col regime attuale o
- ▶ una nuova risorsa propria (ad esempio la tassa sulle transazioni finanziarie)
 - Un nuovo flusso di entrate al di fuori del regime di finanziamento attuale
 - o contributi finanziari ad hoc

65

Come accennato il problema non è se riformare o meno l'Unione ma come farlo, per questo uno scenario in cui chi vuole fa di più e chi non vuole potrebbe sempre aggregarsi in seguito se lo desiderasse è un altro scenario probabile. In questo scenario probabilmente emergerebbero cooperazioni in materia fiscale e di politiche sociali, mentre sicuramente emergerebbero cooperazioni in materia di difesa e sicurezza (possibilità tra l'altro esplicitamente prevista dai trattati), vi sarebbe però una minore trasparenza del processo decisionale e confusione sulla competenza nei vari settori. Questa opzione sarebbe un compromesso che non dispiacerebbe particolarmente a nessuno, i paesi più europeisti potrebbero infatti integrarsi ulteriormente ed aspettare che i più titubanti si aggregino, mentre questi ultimi potrebbero rimanere al livello di integrazione attuale senza essere trascinati in riforme che non desiderano, anche se sarebbero probabilmente meno soddisfatti rispetto ai primi.

⁶⁵ Commissione Europea, DOCUMENTO DI RIFLESSIONE SUL FUTURO DELLE FINANZE DELL'UE, 28/06/2017

5.1.4 Riprogettazione radicale

Scenario 4 Riprogettazione radicale

Tendenza generale e volume

- ▶ Inferiore
- ▶ Riduzione della quota della politica di coesione e della politica agricola comune
- ▶ Attenzione alle priorità con elevatissimo valore aggiunto dell'UE
- ▶ Ricorso molto più consistente a strumenti finanziari e garanzie

Spese

- ▶ **Politica agricola comune**
 - Riduzione dei pagamenti diretti
 - Attenzione agli agricoltori soggetti a vincoli specifici (ad esempio piccole aziende agricole, zone montane e regioni scarsamente popolate)
 - Azioni agro-climatico-ambientali e strumenti di gestione del rischio per tutte le aziende agricole
- ▶ **Coesione economica, sociale e territoriale**
 - Sostegno soltanto per le regioni più povere e la cooperazione transfrontaliera
 - Attenzione rivolta esclusivamente a inclusione sociale, occupazione, competenze, innovazione, cambiamento climatico, transizione energetica e ambientale
- ▶ **Nuove priorità**
 - Sicurezza e difesa (finanziamento congiunto delle capacità essenziali, appalti congiunti)
 - Agenzia per la lotta contro il terrorismo e gestione dei flussi migratori con controllo delle frontiere e guardia costiera con attrezzature comuni
- ▶ **Rafforzamento delle priorità attuali**
 - Trasporti intelligenti e reti energetiche, calcolo ad alte prestazioni, ricerca e sviluppo di livello mondiale, trasporti per via elettronica
 - Politiche esterne
- ▶ **Riforme strutturali legate al semestre europeo**
 - Incentivi positivi attraverso la politica di coesione o un apposito fondo

Entrate

- ▶ **Semplificazione del regime attuale: abolizione di tutte le correzioni, riforma o abolizione della risorsa propria basata sull'Imposta sul valore aggiunto**
- ▶ **Nuove risorse proprie finanziano una quota del bilancio dell'UE e contribuiscono a realizzare gli obiettivi strategici (ad esempio ecotassa, tassa sulle transazioni finanziarie, una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società)**
- ▶ **Altre fonti di entrate o competenze finanziano il bilancio dell'UE**

66

Anche qui si tratterebbe di un compromesso che potrebbe soddisfare entrambe le parti, anche se questa volta sarebbe il fronte euroscettico ad essere più soddisfatto. In questo scenario le dimensioni del bilancio UE verrebbero complessivamente ridotte, in compenso però le spese verrebbero indirizzate verso i settori a maggiore valore aggiunto, quindi nonostante la tendenziale riduzione vi sarebbero comunque le riforme sulla difesa, la sicurezza e la migrazione, così come vi sarebbero riforme in altri settori quali ad esempio le relazioni esterne, mentre altri settori cesserebbero di essere sotto il controllo dell'Unione o l'influenza di questa verrebbe ridotta, come ad esempio per la sanità o altri settori non strettamente legati al mercato unico. Questo scenario renderebbe più chiaro il funzionamento dell'Unione e più efficiente la sua spesa, ma la difficoltà (di cui parleremo meglio nel paragrafo 5.2) sta nel determinare quali sono i settori a più alto valore aggiunto.

⁶⁶ Commissione Europea, DOCUMENTO DI RIFLESSIONE SUL FUTURO DELLE FINANZE DELL'UE, 28/06/2017

5.1.5 Fare molto di più insieme

Scenario 5 Fare molto di più insieme

Tendenza generale e volume

- ▶ Aumento notevole
- ▶ Notevoli finanziamenti aggiuntivi per le nuove priorità e l'azione esterna
- ▶ Ricorso più consistente a strumenti finanziari e garanzie
- ▶ Aumento del massimale delle risorse proprie

Spese

- ▶ Politica agricola comune – importo più elevato
- ▶ Coesione economica, sociale e territoriale come nello scenario 1 con in più:
 - Rafforzamento della dimensione sociale (ad esempio garanzia per l'infanzia)
 - Rafforzamento della dimensione di cooperazione territoriale
 - Rafforzamento della dimensione urbana
- ▶ Nuove priorità e priorità ad alto valore aggiunto come nello scenario 4
- ▶ Riforme strutturali legate al semestre europeo
 - Incentivi positivi attraverso la politica di coesione o un apposito fondo
- ▶ Sicurezza e difesa comuni, finanziamenti e appalti comuni, bilancio dell'UE integrato da un fondo fuori bilancio
- ▶ Meccanismo per il fondo per il venture capital
- ▶ Bilancio della zona euro vero e proprio e Fondo monetario europeo
- ▶ Azione esterna rafforzata; Fondo europeo di sviluppo nel bilancio

Entrate

- ▶ Riforma approfondita al di là dello scenario 4
- ▶ Nuove risorse proprie finanziano una quota del bilancio dell'UE e contribuiscono a realizzare gli obiettivi strategici
- ▶ Altre fonti di entrate o competenze finanziano il bilancio dell'UE

67

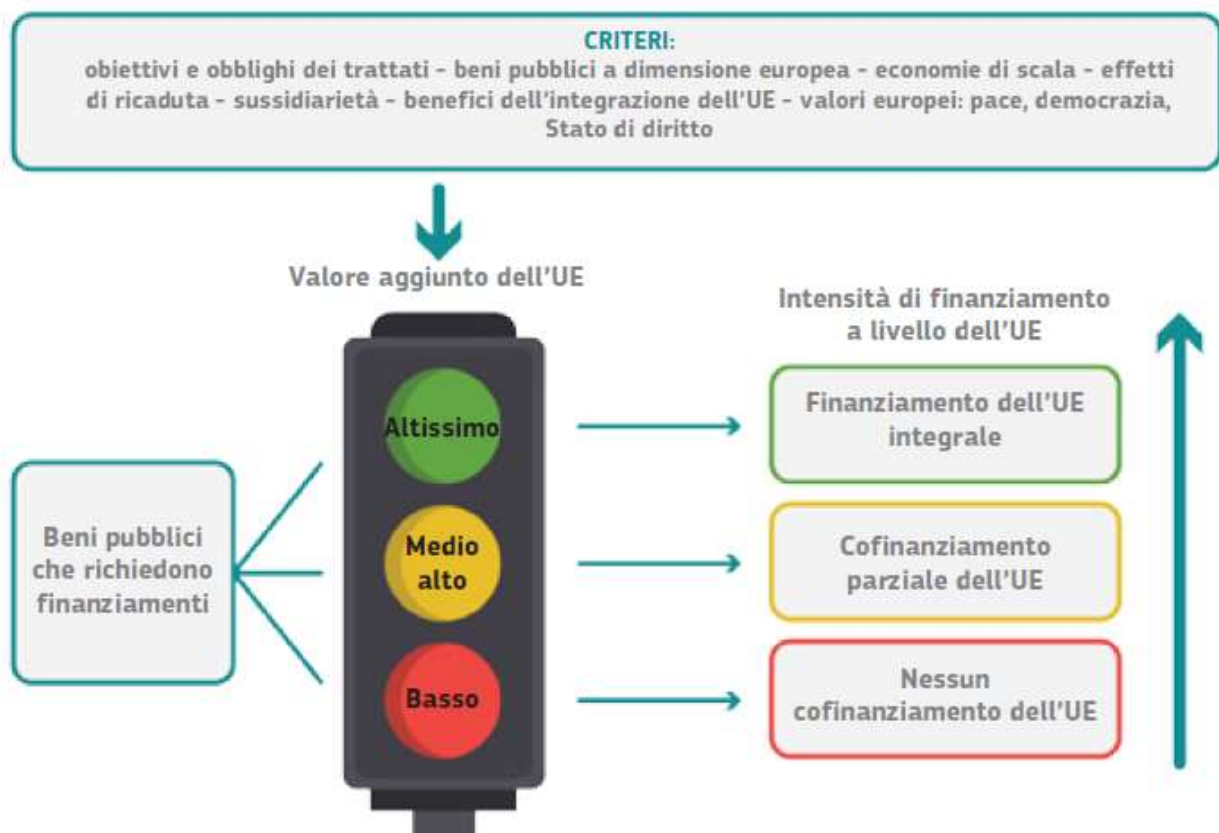
Quest'ultimo scenario infine è il prediletto del fronte europeista ed il meno auspicato dal fronte euroscettico. Esso prevede importanti riforme non solo nelle materie di competenza dell'Unione ma anche delle istituzioni stesse, come ad esempio l'istituzione del Fondo Monetario Europeo. In questo scenario l'Unione si muoverebbe tanto all'interno quanto all'esterno come un soggetto unico (con la creazione ad esempio di un coordinamento in materie sociali o un'Unione per la difesa). Il rischio di questo scenario è però quello di delegittimare ulteriormente l'Unione europea agli occhi di chi già oggi è scettico al suo riguardo.

⁶⁷ Commissione Europea, DOCUMENTO DI RIFLESSIONE SUL FUTURO DELLE FINANZE DELL'UE, 28/06/2017

5.2 Valore aggiunto: in quali aree se ne può parlare?

Spesso in questo testo si è parlato di valore aggiunto dell'Unione, del quale si può comprendere facilmente il significato pensando al principio di sussidiarietà dell'Unione, secondo il quale nelle competenze non esclusive dell'Unione essa interviene nella misura in cui la sua azione sarebbe più efficace rispetto a quella dei singoli stati: il valore aggiunto è il differenziale di risultato a parità di spesa tra un'azione dell'Unione e la stessa azione compiuta singolarmente da ogni stato. Seguendo questa definizione è facile capire come un'azione dell'Unione che si concentri nei settori ad alto valore aggiunto permetterebbe di trarre il massimo dalle risorse spese. Il problema come accennato precedentemente consiste nello stabilire in quali materie un'azione centrale sarebbe più efficace, e mentre in alcune materie come la difesa dell'ambiente, la difesa o la ricerca è facile comprendere il vantaggio di un accentramento della competenza, in altre materie dimostrare la sussistenza di un valore aggiunto è più complicato. Inoltre bisogna considerare che anche in presenza di un valore aggiunto palese spesso vi sono resistenze politiche e culturali non indifferenti, ad esempio un esercito europeo unico costituirebbe un chiaro vantaggio economico, ma si tratta di una scelta politica dalla portata enorme non facile da far accettare solo perché rappresenterebbe un risparmio. Inoltre bisogna considerare che alcune materie potrebbero non essere convenienti da accentrare da un punto di vista economico, ma che sia necessario accentrarle per questioni sociali, ovvero prevalentemente per uniformare le condizioni di vita dei cittadini dell'Unione. Queste ultime materie chiaramente è più difficile che vengano accentrate, perché se nel caso di economie di scala il guadagno esiste ed è chiaro per tutti, in questi casi alcuni paesi potrebbero giovarne ed altri meno, pertanto l'accentramento di queste materie sarebbe una questione puramente politica. Per comprendere bene il criterio da adottare nel decidere se accentrare o meno una spesa può essere di aiuto questo schema della Commissione Europea:

Valore aggiunto dell'UE e finanziamenti dal bilancio dell'UE



68

⁶⁸ Commissione Europea, DOCUMENTO DI RIFLESSIONE SUL FUTURO DELLE FINANZE DELL'UE, 28/06/2017.

5.3 Gli ostacoli politici

Non essendo l'Unione Europea una federazione gli attori con un'influenza politica sul futuro di essa sono molteplici, i principali sono Consiglio, Parlamento Europeo e i governi dei singoli Stati (al momento ventotto, ventisette a breve). I governi dei singoli stati vanno considerati separatamente rispetto al consiglio perché spesso questo deve avere l'unanimità per deliberare, rendendo ogni singolo governo un soggetto a sé. Già nel paragrafo precedente si accennava alla divisione tra euroscettici ed europeisti, ma la distinzione è più complessa.

Da una parte vi sono gli euroscettici si dividono principalmente in chi vuole uscire dall'Unione e chi vuole cambiarla profondamente, i quali a loro volta si dividono in chi predilige uno scenario simile a quello del paragrafo 5.1.2 e chi, più moderatamente, uno scenario più simile a quello del paragrafo 5.1.4. Degli esempi possono essere per i primi Nigel Farage, il quale ha sostenuto l'uscita del Regno Unito dall'Unione fino al referendum del 23 giugno 2016 che ha decretato la cosiddetta "Brexit", e per i secondi il Movimento Cinque Stelle che (ad oggi) dichiara di voler rimanere nell'Unione ma modificarne l'assetto.

Dall'altra parte abbiamo invece gli europeisti, ovvero quelli che sostengono che l'Unione europea sia stata positiva per gli Stati e vorrebbero integrarla ancora di più. Questi si dividono in tre categorie principali: chi sostiene la creazione degli Stati Uniti d'Europa come ad esempio Guy Verhofstadt o l'italiana Emma Bonino, chi vorrebbe implementarla senza però arrivare ad una federazione come l'attuale presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker e chi (sparuta minoranza) è convinto che l'Unione Europea vada bene così.

Mentre l'uscita del Regno Unito dall'Unione è una chiara vittoria degli euroscettici, dei 28 governi dei paesi UE solo cinque sono euroscettici "duri": quelli di Austria, Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia e Regno Unito; due sono euroscettici moderati (o euro-critici): Grecia e Italia, mentre il primo ministro olandese Mark Rutte pur essendo europeista è contrario ad una maggiore integrazione. Il Parlamento Europeo anche ha una grande maggioranza europeista, infatti su 751 parlamentari quelli identificabili come euroscettici sono 80 (45 del Gruppo Europa della libertà e della democrazia diretta, 35 del Gruppo delle nazioni e della libertà), mentre quelli euro-critici sono 122 (71 del Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei, 51 del Gruppo confederale della Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica). Bisogna considerare però che questo assetto nasce dalle elezioni europee del 2014, e che le prossime elezioni (nel 2019) potrebbero decretare uno scenario profondamente diverso nonostante la bocciatura delle liste transnazionali perché il fronte euroscettico ha guadagnato parecchio terreno come le elezioni italiane del 4 marzo, le elezioni tedesche, quelle austriache, quelle francesi e la Brexit hanno dimostrato.

Conclusione

Se già prima del crollo di Bretton-Woods vi era un'importante interdipendenza tra politiche fiscali e monetarie, come abbiamo visto in un mondo con libertà di movimento dei capitali non può esservi efficienza se non tramite una stretta cooperazione tra politica monetaria e fiscale. Se la prima è stata unificata già da anni ormai, la seconda sarà un processo molto lungo e dall'esito incerto. La politica monetaria infatti è sì una questione politica, ma principalmente economica, mentre quella fiscale ha tutta una serie di implicazioni politicamente non indifferenti e socialmente molto dibattute, basti pensare alle conseguenze non economiche dell'avere un esercito unico o un sistema d'istruzione standardizzato. Questo tipo di politiche se dal punto di vista economico possono essere facilmente condivisibili, dal punto di vista politico il dibattito è vivo e forse anche troppo acceso.

Chiaramente un'unione fiscale deve anche avere un indirizzo politico, decidere quanto spendere in quali settori vuol dire infatti stabilire una gerarchia tra i vari temi: è meglio perseguire una politica di destra con meno tasse e meno spese o una di sinistra con una tassazione più importante e maggiori spese? E nelle spese è meglio dare la priorità alla sanità o all'istruzione? All'ambiente o ai sussidi alle imprese? Anche seguendo il principio del valore aggiunto e centralizzando le spese per le economie di scala infatti rimane un margine discrezionale non indifferente.

Per completare un'unione fiscale inoltre servono anche riforme come l'unione bancaria, le quali aprono il dibattito su tutta un'altra serie di questioni: ad esempio, tenendo conto del trade-off tra le due cose, è meglio creare meccanismi di supporto vasti e immediati come vorrebbe l'Italia o tenere i meccanismi di supporto attuali vincolati a molti criteri al fine di prevenire l'azzardo morale come vorrebbe la Germania?

Come abbiamo visto dunque il dibattito non è tanto incentrato sulla necessità o meno di un'unione fiscale quanto su come essa dovrebbe essere conformata. Chiaramente almeno nel corto e nel medio periodo l'Unione Europea non diventerà una federazione, pertanto il suo bilancio sarà differente rispetto a quelli dei tre paesi analizzati, nondimeno però questi rappresentano degli spunti interessanti per riflettere su quale strada bisognerebbe intraprendere. L'avanzare del fronte antieuropeista a seguito della crisi ha chiaramente messo in difficoltà il già complicato avanzare delle riforme dell'Unione, se prima infatti vi era una quasi unanimità sulla necessità di rimanere in Europa adesso in molti la mettono in discussione e il Regno Unito ha addirittura deciso di uscirne. Questo fenomeno politico peculiare è da osservare con grande attenzione, non possiamo sapere se si tratti di una protesta che si sgonfierà con la ripresa economica o se persisterà mettendo in pericolo l'esistenza stessa dell'Unione, di sicuro bisognerà seguire le elezioni nazionali, le elezioni del Parlamento Europeo nel 2019 (le quali saranno cruciali per il futuro dell'Unione in quanto vi sarà uno scontro diretto e a livello continentale tra europeisti ed antieuropeisti) ed i Consigli europei, a partire da quello di giugno.

Rimanendo in attesa del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale, delle elezioni del Parlamento europeo e del Consiglio europeo di giugno 2018 dobbiamo dunque sperare che le varie parti trovino un accordo sul futuro dell'Unione Europea, la quale è rallentata con la mancata formazione di una costituzione nel 2007 e si è arenata con la crisi, necessitando oggi di riforme strutturali per sopravvivere.

Bibliografia

Capitolo 1:

- Dizionario di Economia e Finanza Treccani (2012). http://www.treccani.it/enciclopedia/politica-fiscale_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/ (20/04/2018)
- https://europa.eu/european-union/topics/budget_it (21/04/2018)
- http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuid=FTU_1.4.3.html (21/04/2018)
- https://ebrary.net/703/economics/is-lm_diagram (21/04/2018)
- P.Garonna, Corso di Politica Economica a.a. 2017/2018, Slides su “Economia aperta”, 15/11/2017
- https://www.okpedia.it/politica_fiscale_restrittiva (21/04/2018)
- https://www.okpedia.it/politica_monetaria_espansiva (21/04/2018)
- <http://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/teoria-cigno-nero.html> (24/04/2018)
- World Development Indicators. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators&preview=on> (24/04/2018)
- Banca dati Eurostat.
- P.Garonna, Corso di Politica Economica a.a. 2017/2018, Slides su “Le politiche monetarie non convenzionali”
- Perin, 2017, Politiche Monetarie convenzionali e non: efficacia ed effetti nel mercato finanziario Europeo, Tesi di laurea, Università Ca’ Foscari Venezia, facoltà di Economia e Finanza.
- M.Draghi, 26/07/2012, Discorso alla Global Investment Conference di Londra.
- Cellino, Il «whatever it takes» di Draghi? Vale 5mila miliardi per le Borse e i bond europei, <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2017-07-25/il-whatever-it-takes-draghi-vale-5mila-miliardi-le-borse-e-bond-europei-175013.shtml?uuid=AeyLkF3B> (25/04/2018)
- <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2015-01-22/ecco-perche-qe-funziona-ma-non-come-usa-075322.shtml?uuid=ABNGD2hC> (25/04/2018)
- P.Garonna, Corso di Politica Economica a.a. 2017/2018, Slides su “Politiche fiscali: nuove tendenze e sfide”

Capitolo 2:

- AGNÈS BÉNASSY-QUÉRÉ, XAVIER RAGOT AND GUNTRAM B. WOLFF, “Which fiscal union for the euro area?”, *Bruegel*, 18/02/2016
- Banca dati del Fondo Monetario Internazionale, <http://data.imf.org/?sk=89418059-d5c0-4330-8c41-dbc2d8f90f46&sld=1435762628665> (29/04/2018.)
- OECD, “OECD Economic Surveys: Canada 2001”; OECD National Accounts, Social Expenditure Database, Education at a Glance, OECD; and Survey of Current Business
- OECD, “OECD Economic Surveys: Canada 2001”; Pola (1999).

Capitolo 3:

- http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.1.2.html (23/05/2018)
- <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.it.html> (23/05/2018)
- REGOLAMENTO (CE) N. 1466/97 DEL CONSIGLIO del 7 luglio 1997
- <http://www.ilsole24ore.com/fc?cmd=art&codid=22.0.1717643752&chld=30> (23/05/2018)
- TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA, ART. 3, 24/05/2018
- TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA, ART. 4, 24/05/2018
- TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA, ART. 6, 24/05/2018
- AGNÈS BÉNASSY-QUÉRÉ, XAVIER RAGOT AND GUNTRAM B. WOLFF, “Which fiscal union for the euro area?”, *Bruegel*, 18/02/2016
- TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA, ART. 5, 24/05/2018
- Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, “La riforma della governance economica dell'UE”, Documentazione per le Commissioni - Attività dell'Unione europea-Numero: 189, 23/11/2011.
- https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A1403_3 (24/05/2018)
- http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuld=FTU_2.6.4.html (24/05/2018)
- https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/community_own_resources.html?locale=it (25/05/2018)
- Commissione Europea, “Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE”, 28/06/2017

Capitolo 4:

- Consiglio Europeo, Notifica d'incontro e agenda provvisoria, 7/05/2018.
- Consiglio Europeo, Agenda dei leader: nota sulla migrazione, Dicembre 2017.
- Consiglio dell'UE, Raccomandazione del Consiglio sulla roadmap per l'implementazione della PESCO, 6/03/2018.
- <http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/preparatory-bodies/working-party-competitiveness-growth/> (29/05/2018)
- Consiglio Europeo, Agenda dei leader: nota sull'innovazione e sul settore digitale, Maggio 2018.
- Consiglio Europeo, Conclusioni sull'attacco di Salisbury, 22/03/2018.
- <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/euro-summit/2017/12/15/> (31/05/2018)
- Commissione Europea, “Documento di riflessione sull'Approfondimento dell'Unione Economica e Monetaria”, 31/05/2017
- Commissione Europea, “Proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo Monetario Europeo”, 06/12/2017
- <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/> (01/06/2018)
- Direttiva 2014/49/UE del 16/04/2014 relativa ai sistemi di garanzia dei depositi.

- Commissione Europea, Comunicato stampa “La Commissione invita a completare tutti gli aspetti dell'Unione bancaria entro il 2018”, 11/10/2018

Capitolo 5:

- Jean-Claude Juncker ed altri, Completare L'Unione economica e monetaria dell'Europa, 22/06/2015. Commissione Europea.

- Commissione Europea, Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, 28/06/2017

Altre fonti consultate:

- P. Garonna, E. Reviglio,, “Investing in long-term Europe”, 2015, LUISS University press.

- E. Macron, Discorso all'università Sorbona di Parigi, 26/09/2017

- J. Juncker, Discorso sullo stato dell'Unione, 09/2017

- Italian position paper, “Reforming the European Monetary Union in a stronger European Union”, 13/12/2017

- C. Allard, J. Bluedorn, “Towards a fiscal union for the Eurozone”, 22/04/2017, CEPR.

Summary

Introduction

For many years now, the hypothesis of a Fiscal Union was one of the main topics of discussion in the European Union. In order to discuss the possible directions in which the Union could go we will firstly explain the theoretic background: the Keynesian the IS-LM and the Mundell-Fleming models, the notions of public debt and why fiscal and monetary policies should be coordinated. Secondly, we will have a look at three examples of federations (United States, Switzerland and Canada) in order to get an idea of which expenses are centralized and how federal states distribute their budgets. Having had a glance at the theory and at some examples, we will proceed with an analysis of the economic history of the EU, its fiscal coordination and its budget with the purpose to compare it with the previously seen ones. Finally, we will arrive to the short and long-term prospects through an analysis of the June's European Council debate and the Commission's white paper on the future published in 2017.

Why a fiscal union?

A fiscal policy is defined as an intervention on the dimension of the government's budget with the purpose of financing goods and services and of pursuing economic goals. The main concepts to keep in mind are the ones of public debt and Keynesian multiplier. The first one is given by the stock of public debt from the past year, the interest rate on the debt and this year's deficit (difference between gains and losses in the public economic balance). If the interest rate is equal to the economic growth the variation of the public debt depends solely on the primary balance, if the interest rate is superior and the deficit is zero the debt will grow, if it is inferior (and the deficit is zero), it will decrease. Even if the State has to be careful not to create an excessive debt when spending, the expenditures are generally positive. In a Keynesian model (which has some weakness that need to be acknowledged, such as the fact that it does not take into consideration the possibility of an open economy) an increase of public expenditures has a more than proportional positive effect on the economy.

The point of the fiscal policy however is not only the one of creating a sustainable economic growth: it also has social functions, which change from country to country being modelled by history, politics and social issues of the nation. The EU as we know is not a country: the States that compose it are the ones who decide the priorities of the expenditures with the treaties (which define which subjects are EU's prerogative) and the Multiannual Financial Framework, which defines the dimension and distribution of the Union's budget and has to be approved by the European Council and Parliament.

The IS-LM model puts in correlation interests rate and assets market. The model has two curves: the Investment and Savings one (descending and representative of income, consumptions, investments and public expenditures) and the Liquidity preference one (ascending and representative of the demand for money). The intersection between the two curves represents the macroeconomic equilibrium. This model has been incorporated into the Mundell-Fleming one, which describes its functioning in an open economy. This model is useful to understand why a coordination between fiscal and monetary policies is important; in facts, there are six possible scenarios, two in a fixed exchange rate case and four in a free-floating one.

1. Expansive fiscal policy in a fixed exchange rate regime: an expansive fiscal policy causes a growth of the interests' rate, which raises the exchange rate, so the Central Bank should intervene with a monetary accommodation in order to keep the exchange rate at the fixed level. This means that there will be an economic growth with no changing in money value or on the interests' rate but a rise of the public debt.

2. Restrictive fiscal policy in a fixed exchange rate regime: this policy lowers the interests' rate making money more valuable, which means that the Central Bank should intervene with a restrictive monetary policy in order to keep the exchange rate at the fixed level. This is a good policy if there is a need to reduce the public debt.
3. Expansive fiscal policy in a free-floating exchange rate regime: this policy generates a production growth but also an interests' rate growth, which could mean a reduction of the investments that could nullify the effect of the policy or have the effect of a restrictive policy without its benefits. This effect is called "crowding-out", the effectiveness of this kind of policy is given by the difference between the dimension of the maneuver and the dimension of the crowding-out.
4. Restrictive fiscal policy in a free-floating exchange rate regime: this policy has the opposite effects of the one before, it reduces the income, but it also reduces public debt.
5. Expansive monetary policy in a free-floating exchange rate regime: this maneuver increases the output and lowers the interests' rate, but in the long term, it could be ineffective because of inflation.
6. Restrictive monetary policy in a free-floating exchange rate regime: this policy would have the opposite effects of the one before, but it is useful to fight inflation.

During the 2007 crisis, the European Central Bank reached an interests' rate of 0, making every classical monetary policy impossible. This and the lack of a united fiscal policy forced the ECB to use some non-conventional monetary policies such as the Quantitative Easing, which are effective but dangerous as the 2013 tapering announcement made by the FED has shown.

Other federal models

Most federations have an important part of their budget spent by the federal government, Canada is one of the most decentralized federations and yet it has 24% of its expenses at a federal level. The EU on the other hand has a very small budget, amounting more or less to 2% of the general expenses. The Union however is not a federation, but if it were to be, it would be a very atypical one.

The United States of America for example have more gains and expenses at a federal level. Revenues are very high from social contributions, taxes on gains and profits and on international commerce. The expenses on the other hand are concentrated mostly on social protection, health, general public services and defense, which are also the matters on which they spend more compared to the single states.

Switzerland too has a more centralized budget. Its revenues come mainly from social contributions, taxes on goods and services, on international commerce and on gains and profits. Its expenses are concentrated in general public services, social protection, economic affairs and defense, and excluding the economic affairs, all of those matters are strongly centralized.

Canada instead has a strongly decentralized structure: its central government's revenues come mainly from social contributions, taxes on gains and profits and on international commerce, while its more centralized expenses are on defense, social protection and general public services.

As we can see the most important sources of revenue for federal governments are taxes on goods and services, social contributions and (not quantitatively but in comparison with the single states) taxes on international commerce. On the other hand, the most centralized expenses are on defense, social protection and general public services. As we will see, the EU has a completely different model, not only in terms of budget's dimension.

The EU model

Since the creation of the European Community of Coal and Steel Europe changed radically, in 1957 the European Economic Community was formed with coordination on many subjects and the project to create a

single market. A big step towards this goal was made in 1986 with the European Single Act. In 1992, the EEC and the ECCS became the European Union with the Maastricht treaty, this Union was deeper than ever as it contemplated a single currency (the Euro), which arrived in 2002.

On the side of fiscal coordination, the Union's policy is based on the Maastricht treaty, the Stability and growth pact, the six and two pack and the fiscal compact. The Maastricht treaty had set some macroeconomic criteria in order to enter the EU, for what concerns the fiscal policy those criteria were a ratio between annual deficit and GDP below 3% and a ratio between public debt and GDP below 60%. In 1997, the Stability and growth pact had set some mechanism to assure that once in the Union every state would have kept respecting those criteria. After the last economic crisis, the default risks of many countries inside the EU brought to a tightening of the controlling procedures: the six-pack (approved in 2011), the fiscal compact (a treaty exterior to the *acquis* of the Union) and the two pack. Those instituted the "European semester" in order to have a constant and regular control over the nations' expenses, a major coordination of the fiscal policies and a plan to reduce excessive public debts.

On the side of the central budget instead, the Union's revenues and expenses are based on the Lisbon treaty, the Multiannual Financial Framework and the annual budget. The Lisbon treaty declares that the Council and the parliament should decide the multiannual financial framework. The Council shall decide by unanimity, which gives a lot of power to every single state. The revenues come mostly from taxes on international trade, value-added tax (0,3% of the tax collected by every state goes to the EU) and from contributions from the member states in proportion to their Gross National Income. The expenditures on the other hand the EU spends very much on economic affairs, on agriculture, on security and on environmental protection, but very little on defense and social security. The dimension of the budget is very little: about 2% of the Union's GDP, but its dimension may change radically in the long term, as we will see towards the end.

Short and medium term perspectives

In the short term in order to have an idea of what might be the changes in the EU the most important event is undoubtedly the European Council, which reunites the states heads of governments in order to define the Union's policy on various matters. For the reunion of June, the temporary agenda is composed by a discussion on the matters of:

1. Migration: there is a need for a stable financing system, partnerships with transit countries, international cooperation and contrast to human trafficking since the destabilization in northern Africa and the Middle East created new emergencies.
2. Security and defense: as we have seen federations in general have a strong centralization on the subject of defense, the EU being conscious of the advantages is starting to discuss about a military cooperation with the formation of organisms such as the European Medical Command.
3. Jobs growth and competitiveness: the main goals on this topic are the completion of the single market and initiatives for the small and medium sizes enterprises.
4. Innovation and digital: due to the lack of innovation in Europe if compared with countries such as the US or Japan there is a discussion on the institution of a European innovation and research fund.
5. Multiannual financial framework: the discussion on the EU budget always takes at least a year, with the election of the European parliament in 2019 and Brexit chances are that this time the discussion is going to be even longer than usual.
6. External relations: international politics is always a hot topic since it is very easy to generate an international crisis, on this council the main topics will be the Salisbury attack, the sanctions on Russia, the commercial war with the US, the relations with Turkey and the post-Brexit relations with the UK.

Apart from the European Council, there are also many matters of discussion for the Euro Summit, which usually reunites immediately afterward. The main topics for this summit will be:

1. Taxation: the single market, the structure of the internet market and the age of taxation laws give a chance to big firms to pay very little taxes in the EU, reason why a taxation systems coordination on that subject is needed.
2. European Monetary Fund: the European Stabilization Mechanism has some weaknesses such as its slow decision process or its limited cooperation with the European Commission. The EMF should substitute the ESM maintaining its structure but improving some key aspects such as the ones mentioned.
3. Single resolution fund: to complete the single resolution mechanism the already existing single resolution board does not suffice, a single resolution fund is necessary in order to give to all EU's citizens the same warranties and give stability to the EU banking union. This fund should have a backstop financed by the EMF.
4. Deposit guarantee schemes: for the same reasons of giving a major stability to the banking system and giving to all European citizens the same warranties a European deposit guarantee system is strongly needed.

Medium and long-term perspectives

In 2017, the European Commission released the White paper on the future of Europe, discussing five possible scenarios for the long-term evolution of the EU. Those scenarios are:

1. Carrying on: this choice is the one with less unknowns, it implies no structural reforms for the Union but just some small implementations such as a major cooperation in matter of defense.
2. Nothing but the single market: there would be an overall reduction of the EU tasks, and its action would be finalized to the maintenance of the single market.
3. Those who want more do more: this scenario gives to the more EU-oriented countries the possibility to do what they cannot do all twenty-eight together.
4. Doing less more efficiently: also in this scenario, the EU tasks would be reduced as in the second one, but in this case, the EU would concentrate its efforts where there would be more efficiency in a centralized action, like for example in environment protection.
5. Doing much more together: on the other hand, in this scenario, the EU would become more important, it would absorb many functions and its budget would increase remarkably.

One of the main topics of discussion for each scenario is where can we speak of EUs' added value: where is an European Union's action more efficient than the sum of every states actions? In economies of scale, there is surely an economic advantage in centralizing the competences, but the discussion is not only economical: an economy of scale could stay decentralized for political reasons (it is the case of the army), instead a diseconomy of scale could be centralized for equality reasons.

The path that the European Union will follow will depend on national elections and on the European parliament elections, since the internal debate is more and more about the permanence in the Union and its treaties. For the moment most governments and most of the European parliament is for the European Union, but as Brexit and many recent national elections demonstrated Euro skepticism is growing fast, and the balance of power between those two factions could change with consequences on the future of the EU.

Conclusion

If there is almost unanimity on the necessity to change the EU, there is great discordance on the direction to follow to change it. The next Multiannual Financial Framework, European Parliament elections and European

Council will be essential to give to the EU the push it needs to end the potentially fatal stop it got in 2007, when the project of a European Constitution failed and the crisis started to make people question the existence of the EU itself.