

## LA VERA RIFORMA: MODELLO EUROPEO DI DIFESA E DEBITO PUBBLICO (IL CASO DELL'ITALIA)

*documento di lavoro di Domenico Moro  
(Coordinatore nazionale dell'Ufficio del Dibattito del M.F.E. - Genova, 5-6 marzo 2016)*

### Sintesi

Da alcuni anni a questa parte, all'UE si pone, di fatto, un problema simile a quello che portò alla redazione del Piano Pleven per una Comunità Europea di Difesa<sup>1</sup>. Infatti, il rispetto del *burden-sharing* sollecitato dagli USA, con la richiesta di portare al 2% del PIL le spese militari europee, comporta che la Germania, in virtù del maggior PIL, debba spendere più della Francia diventando, oltre che la maggior potenza economica dell'eurozona, anche la maggior potenza militare<sup>2</sup>. Si tratterebbe di un risultato politicamente inaccettabile, ma inevitabile, se gli USA abbandoneranno progressivamente Europa e Mediterraneo e l'Europa non si darà una difesa unica. Con questo richiamo, si vuole solo ricordare uno dei tanti problemi che, in assenza di progressi verso una maggior unificazione europea, metterebbe a rischio il progetto europeo. Il presente documento, infatti, ha un compito più limitato: stimare la riduzione del debito pubblico dell'Italia, istituendo una difesa europea basata sull'ipotesi di estendere alla difesa il principio della sovranità *condivisa*, di cui l'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza, Federica Mogherini, ha parlato recentemente<sup>3</sup>. L'obiettivo è di individuare una proposta che consenta, da un lato, di procedere verso una difesa europea, minimizzando le opposizioni nazionali e, dall'altro, evidenziare che questo obiettivo consente una sensibile riduzione del debito pubblico. Non si fa dunque l'ipotesi di una competenza *esclusiva* europea in campo militare. Si prescinde, inoltre, da una condizione decisiva per un passo in questa direzione, vale a dire l'esistenza di un'unica politica estera europea. Non risponde quindi a domande quali: "L'UE deve dotarsi di una difesa autonoma o di una forza limitata al peace-keeping?"; "In entrambe le alternative, la politica dell'UE deve fondarsi sulla equal-partnership con gli USA e quindi dotarsi di un'autonoma capacità militare o dipendere dalla NATO?"<sup>4</sup>; "Qual è la dottrina strategica europea?"<sup>5</sup>; "Da quale nemico esterno deve difendersi?"; "L'UE deve essere dotata dell'arma nucleare?"<sup>6</sup>; ecc.

Fino ad oggi, la prospettiva con cui è stata discussa l'istituzione di una difesa europea è stata quella di valutarla dal punto di vista dei risparmi che essa consentirebbe se sostituita a 28 difese nazionali. È il cosiddetto dibattito sui "costi della non-Europa" esteso alla difesa europea. A questo proposito vi è ormai una vasta letteratura, anche se con risultati non sempre convincenti<sup>7</sup>. La maggior parte degli studi converge verso un'ipotesi di risparmi – a parità di strategia correntemente adottata dai paesi europei – dell'ordine di 13-26 miliardi di euro all'anno<sup>8</sup>. Con questo lavoro, si segue invece un approccio alternativo e che consiste nel dimostrare – a determinate condizioni – di quanto si può ridurre il debito offrendo un bene pubblico europeo. In secondo luogo, mentre la letteratura sui costi della non-Europa prende in considerazione la sola ipotesi di una difesa europea *centralizzata*, esso si basa su un'ipotesi diversa: se si istituirà un'Unione federale europea, il modello di difesa, più verosimilmente, si avvicinerà a quello americano. Gli USA, è bene ricordarlo, non hanno una difesa centralizzata in senso stretto, bensì articolata su tre livelli. Oltre alle forze armate federali, dotate di una riserva federale di primo livello, vi è la Guardia Nazionale in ciascuno degli Stati

<sup>1</sup> V.: Sergio Pistone, *L'Unione dei Federalisti Europei*, Guida, Napoli, 2008; Lucio Levi, *L'unificazione europea (trent'anni di storia)*, Società Editrice Internazionale, Torino, 1979.

<sup>2</sup> Elisabeth Braw, *The Bundeswehr back away from the brink*, Foreign Affairs, 19 gennaio 2016. In termini di incidenza sul PIL, la spesa militare francese è sempre stata superiore a quella tedesca. Quest'ultima, però, in valore assoluto, è stata superiore a quella francese fino alla metà degli anni '80 del secolo scorso, dopo di che la spesa francese ha sempre prevalso, in assoluto e in percentuale del PIL (Fonte: [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database)).

<sup>3</sup> Federica Mogherini: «*Osons dire que la seule façon de regagner de la souveraineté est de la partager*», in: L'Opinion, 23 dicembre 2015. Anche in:

<http://www.federicamogherini.net/osons-dire-que-la-seule-facon-de-regagner-de-la-souverainete-est-de-la-partager-interview-avec-lopinion/?lang=en>.

<sup>4</sup> La distinzione decisiva tra "autonomia di azione" e "autonomia di capacità", riferita ad una difesa europea, è trattata nel libro, in corso di pubblicazione, a cura del Gen. Vincenzo Camporini, che mi ha gentilmente concesso di consultarlo in anticipo. Lo stesso testo attira l'attenzione sulla differenza sostanziale tra le operazioni di *peace-keeping* e quelle di *peace-making*. Se la prima di queste operazioni non comporta particolari problemi interpretativi, ben più complessa è quella dei compiti riguardanti il *peace-making*.

<sup>5</sup> V., tra gli altri, Christian Mölling, Marie-Louise Chagnaud, Torben Schütz, Alicia von Voss, *European Defence Monitoring (EDM)*, SWP Working Paper, gennaio 2014; European Parliamentary Research Service, *The cost of non-Europe in Common Security and Defence Policy*, dicembre 2013; McKinsey&Company, *The Future of European Defence: Tackling the Productivity Challenge*, luglio 2013; Valerio Briani, *Armaments duplication in Europe: a qualitative assessment. CEPS Policy Brief No. 297*, 16 July 2013; CSF-IAI, *I costi della non-Europa della difesa*, ricerca a cura di Valerio Briani, aprile 2013; European Parliament, *The cost of non-Europe in the area of security and defence*, giugno 2006; Keith Hartley, *A single European market for defence equipment: organisation and collaboration*, 1995, in: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.194.4193&rep=rep1&type=pdf>.

<sup>6</sup> Probabilmente, l'opinione pubblica europea dovrebbe forse essere preparata a scenari di segno opposto, quantomeno nel caso in cui l'Europa volesse assumersi responsabilità mondiali e nel quadro di un sistema di difesa posto su un piano di parità con quello americano.

membri della federazione e che funge da riserva di secondo livello<sup>7</sup>. La Costituzione degli Stati prevede, infatti, che le forze armate statali fanno capo al Governatore dello Stato, fino a quando il Presidente degli Stati Uniti non decide di avvalersene<sup>8</sup>. Infine, 21 Stati della federazione americana e Portorico sono dotati di quella che viene chiamata *State defense force* (nota anche come *State guard*, *State military reserve*, o *State militia*, a seconda dello Stato in cui è istituita). Quest'ultima struttura militare ha dimensioni complessivamente esigue<sup>9</sup>, ma è comunque indicativa delle soluzioni istituzionali cui può dare vita un sistema federale, anche in un settore in cui, come nel caso europeo, esso è sinonimo di sovranità nazionale *esclusiva*.

La conclusione cui si arriva con il presente documento è che, nel caso in cui l'Italia trasferisse a livello europeo, come contributo all'istituzione di una difesa europea, la metà delle sue risorse militari, la riduzione del debito pubblico, nell'arco di un ventennio, sarebbe pari a quasi il 20%. Pertanto, se si concretizzassero le previsioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze per quanto riguarda la crescita del PIL, sarebbe possibile ridurre il rapporto debito/PIL al di sotto del 60%. I federalisti auspicano, quindi, che l'Italia e, soprattutto, la Francia compiano almeno la metà del cammino percorso dalla Germania, quando ha deciso di abbandonare il marco per l'euro. La prima parte del documento analizzerà due modelli di difesa europei e la seconda ne valuterà l'impatto sulla riduzione del debito pubblico.

### I Parte: Le due ipotesi di modello europeo di difesa

Sostenere che, con una difesa europea, si riduce la spesa nazionale e quindi il debito pubblico, sembra una considerazione ovvia. La sua stima, tuttavia, richiede che si facciano alcune ipotesi. Esse devono tener conto sia dell'arco temporale rispetto al quale si valuta il risparmio sia, soprattutto, del modello di difesa che, ragionevolmente, l'Europa si darà e in base al quale, a quel punto, è possibile procedere a detta stima. A questo proposito verranno fatti due esempi. Il primo è il riferimento al modello di difesa americano e, quindi si ipotizzerà un sistema difensivo articolato su due livelli, europeo e nazionale. Il secondo, ai fini di una comparazione dei livelli relativi di riduzione del debito, prende in considerazione il caso dell'istituzione di una Forza di intervento rapido europea.

#### a) *Un modello di difesa federale: gli USA come esempio di sovranità condivisa*

Se si guarda alla politica americana nel settore della politica estera e di sicurezza, il volto con cui gli Stati Uniti si mostrano al resto del mondo è quello di uno Stato centralizzato. Indubbiamente, il sistema federale americano, negli ultimi decenni, si è molto indebolito<sup>10</sup>, ma se si studia da vicino la realtà istituzionale *interna* agli Stati Uniti, il loro modello di difesa può essere un utile punto di riferimento per l'Europa. Intanto, è necessario qualche richiamo storico. Nell'esperienza americana, tra la fine dell'800 e l'inizio del '900, vi è stato un passaggio chiave nella politica di difesa. Prima di allora, essa era strutturata su due livelli indipendenti: la milizia statale (consistente), che rispondeva unicamente al Governatore dello Stato, e le forze armate federali (esigue). Dopo l'esperienza della guerra ispanico-americana del 1898, per il buon esito della quale fu decisivo, ancora una volta, l'apporto delle milizie statali rispetto a quelle federali, il governo americano dovette prendere atto delle difficoltà dovute a differenti procedure di addestramento, tempi di mobilitazione ed equipaggiamenti militari. Con il *Militia Act* del 1903, la milizia statale viene suddivisa in due componenti: una assumerà la denominazione di *National Guard*, ed entrerà formalmente a far parte della riserva federale, uniformandosi ai sistemi di addestramento e adottando i sistemi d'arma federali; l'altra costituirà la cosiddetta *un-organized militia*. La *National Guard*, su richiesta del Presidente degli Stati Uniti, potrà essere chiamata a far parte delle forze armate federali. Qualche anno dopo, con il *National Defense Act* del 1916, il Presidente degli Stati Uniti viene autorizzato ad utilizzare la Guardia Nazionale al di fuori dei confini degli USA, e agli Stati si pone il problema di una difesa statale, un ruolo svolto, prima di allora, dalla Guardia Nazionale. A partire da quella data, agli Stati viene dunque consentito di istituire una difesa statale, la *State defense*. La struttura difensiva americana è quindi oggi

<sup>7</sup> Il sistema americano della Guardia Nazionale, nel corso del tempo, ha subito molte modifiche. La più radicale risale all'inizio del 1900, alla fine della guerra che contrappose gli USA alla Spagna (V.: Donnelly, William M., *The Root Reforms and the National Guard*, in: <http://www.history.army.mil/documents/1901/Root-NG.htm>).

<sup>8</sup> Ad esempio, la Costituzione del Texas, all'Art. 4, Sec. 7, recita quanto segue: "He [the Governor] shall be Commander-in-Chief of the military forces of the State, except when they are called into actual service of the United States [corsivo nostro]. He shall have power to call forth the militia to execute the laws of the State, to suppress insurrections, and to repel invasions."

<sup>9</sup> John R. Brinkerhoff, *The role of State Defense Forces in homeland security*, State Defense Force Journal, Vol. 1, N. 1, autunno 2005. Durante la Seconda guerra mondiale questa struttura era composta da 250.000 volontari e da allora si è progressivamente ridotta fino agli attuali 12.000 circa (v.: *State defense forces grow*, Usa Today, 7 settembre 2003, <http://usatoday30.usatoday.com/news/sept11/2003-09-07-state-defense.x.htm>).

<sup>10</sup> Rossolillo Francesco, *La decadenza del federalismo negli Stati Uniti*, in: Mario Albertini, *La politica ed altri saggi*, Giuffrè, 1963.

<sup>11</sup> Si tratta dei cittadini adulti che non fanno parte né della Guardia Nazionale, né di altre forze armate federali, né di altre milizie organizzate. Per una dettagliata nomenclatura delle forze armate americane v.: Barry M. Stentiford, *The American Home Guard (The State militia in the twentieth century)*, Texas A&M University Press, 2002.

articolata su tre livelli: una forza armata federale, una forza armata federale-statale (*National Guard*) e una struttura solo statale. Con il tempo, questi provvedimenti hanno fatto sì che oggi il 79% del personale militare fa capo al livello federale e il rimanente 21% al livello statale<sup>6</sup>, ma la percentuale era quasi l'opposta all'inizio del 1900. A partire da quella data, cominciò ad avere luogo un cambiamento profondo anche nel finanziamento della Guardia Nazionale. Fino ad allora, le spese per il suo mantenimento erano quasi integralmente a carico degli Stati e dei volontari della Guardia. Dal 1903 in poi, il finanziamento federale iniziò ad essere prevalente, fino ad essere pressoché totale<sup>7</sup>.

Per quanto riguarda l'Unione europea, al momento è difficile ipotizzare che, da subito, al livello europeo faccia capo l'80% della struttura militare nazionale e il resto agli Stati nazionali, come negli USA attuali. Quello che sembra più ragionevole, è di ipotizzare che il 50% delle risorse e delle spese relative continueranno a far capo al livello nazionale e il rimanente 50% al livello europeo. La ripartizione paritetica delle risorse militari è quella che viene assunta come riferimento per valutare di quanto si può ridurre il debito pubblico.

Al fine di quantificare quanto si può trasferire al livello europeo e di quanto resta al livello nazionale, occorre tener conto di tre tipi di voci di costo. Il primo è il flusso di spesa annuo (spese correnti e in conto capitale); il secondo è lo stock di capitale costituito dalle piattaforme (aerei, navi, mezzi terrestri, ecc.), che fanno capo ad aviazione, esercito e marina militare; il terzo è lo stock di capitale rappresentato dalle infrastrutture (edifici, porti, aeroporti, ecc.) che consentono alle forze armate la necessaria operatività<sup>8</sup>.

Per quanto riguarda il flusso di spesa annua sostenuto per la difesa, non bisogna limitarsi a prendere in considerazione il solo bilancio del Ministero della Difesa<sup>9</sup> in quanto, secondo una prassi discutibile, almeno altri due ministeri, il Ministero per lo Sviluppo Economico e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sostengono spese per conto del primo<sup>10</sup>. Il consolidato dei livelli di spesa relativi al 2015, l'anno considerato come punto di partenza della valutazione, è il seguente:

*Spese per la difesa (€/mld., 2015)*

Bilancio Ministero della Difesa	19,4
Spese per la difesa del Ministero dello Sviluppo economico	2,4
Spese per la difesa del Ministero dell'Economia e delle Finanze	0,9
<b>TOTALE</b>	<b>22,7</b>

Per quanto riguarda la seconda voce di costo, lo stock di piattaforme, si è proceduto ad una valorizzazione degli aerei, delle navi e dei mezzi terrestri a disposizione dell'Aviazione, della Marina e dell'Esercito. Il calcolo non è semplice, in quanto, in primo luogo, è difficile trovare i prezzi delle singole piattaforme, mentre quelli ufficialmente dichiarati, spesso, sono contestati<sup>11</sup>. In secondo luogo, i prezzi possono riferirsi a diverse

<sup>6</sup> In particolare, il 62% è il personale operativo dell'esercito, della marina, dell'aviazione e dei marines; il 17% è il personale di riserva e il rimanente 21% fa parte della Guardia Nazionale (esercito e aviazione). Fonte: Department of Defense, *Fiscal Year 2016 – Budget Request (Overview)*.

<sup>7</sup> La quota di spesa che attualmente fa capo al livello federale è l'esito di un processo che non solo fa seguito alla partecipazione degli Stati Uniti al primo ed al secondo conflitto mondiale, ma anche all'innovazione tecnologica che, per ragioni di economie di scala a livello di R&S e di produzione, spinge verso una crescente centralizzazione di alcune funzioni dell'apparato militare (R&S, standardizzazione dei sistemi d'arma, acquisti, logistica, manutenzione, addestramento, ecc.).

<sup>8</sup> Va oggi tenuto presente che l'operatività di un moderno sistema difensivo richiede non solo infrastrutture fisiche basate a terra ma, come ha messo in evidenza Gavoty, anche una infrastruttura spaziale per l'analisi del posizionamento, acquisizione immagini, ascolto, sorveglianza, ecc., il cui costo ammonta ad oltre 8 miliardi di euro (V.: Daniel Gavoty, *L'espace militaire, un projet fédérateur pour l'Union européenne*, Défense nationale, 31 marzo 2005).

<sup>9</sup> Ministero della Difesa, *Documento Programmatico Pluriennale per la Difesa per il triennio 2015-2017*, Presentato al Parlamento del Ministro della Difesa Roberta Pinotti, pag. 1-43, in: <http://www.difesa.it/Approfondimenti/Bilancino2010/Documents/DPP%202015-2017.pdf>. Con il riferimento alla frammentazione della spesa militare in più ministeri, di fatto, si attira l'attenzione sul problema della comparabilità dei bilanci della difesa dei diversi paesi europei. Nel presente documento, ci si è avvalsi dei dati forniti dal SIPRI, oppure dall'EDA. Come è stato fatto notare, a volte, queste cifre sovrastimano la spesa militare (v.: Giovanni Gasparini, *26 torrenti non fanno un grande fiume: i bilanci della difesa europea*, in: <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=707#sthash.2bCLVLje.dpuf>).

<sup>10</sup> V.: Carlo Cottarelli, *La lista della spesa*, Feltrinelli, Milano, 2015, pp. 56-64. Gli stanziamenti di competenza del Ministero per lo Sviluppo economico e del Ministero dell'Economia e delle Finanze si trovano in: Senato della Repubblica, La decisione di *bilancio per il 2015 A.S. n. 1698 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)"; A.S. n. 1699 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017"; Nota di variazione A.S. n. 1699-bis*, Profili di competenza della 4a Commissione, Edizione provvisoria, Servizio studi del Senato, pp. 13-14. I dati riportati non tengono conto degli stanziamenti del Ministero dell'Università e Ricerca (MIUR) che, in alcuni casi, partecipa al finanziamento della R&S per sistemi d'arma evoluti (v.: Gianandrea Gaiani, *Le nuove navi polivalenti della marina militare*, Analisi Difesa, 21 aprile 2014, <http://www.analisedifesa.it/2014/04/le-nuove-navi-polivalenti-della-marina-militare/>).

<sup>11</sup> Emblematico delle difficoltà a reperire il costo delle piattaforme militari è il caso della portaerei Cavour, ma si può anche fare l'esempio degli F-35, dell'Eurofighter o dell'Airbus A-400. Nel caso della portaerei Cavour, il costo inizialmente dichiarato è stato di 1,3 miliardi di euro e successivamente corretto in 1,5 miliardi, mentre l'ex Ministro della Difesa del Governo Monti, Mario Mauro, aveva a suo tempo affermato che il

configurazioni delle piattaforme. In terzo luogo, molti valori sono a prezzi storici e non sempre è possibile individuare il costo di sostituzione. Infine, gli stessi mezzi sono soggetti ad operazioni di *up-grading* che, di fatto, possono anche raddoppiarne il prezzo iniziale. In ogni caso, pur con questi limiti e cautele, è possibile stimare che il capitale in dotazione all'Aviazione sia pari a circa 30 miliardi di euro, mentre quello in dotazione alla Marina ed all'Esercito pari a 25 miliardi ciascuno. Queste stime non tengono conto del munizionamento\* e quindi si può ipotizzare che, complessivamente, si sia in presenza di un valore che si approssima ai 100 miliardi di euro, di cui la metà potrebbe essere messa a disposizione dell'Europa.

Infine, per quanto riguarda la valutazione delle infrastrutture a disposizione delle forze armate (aeroporti, porti, strade, ponti, edifici, ecc.), sarà necessario procedere ad una stima per analogia. Il Dipartimento della difesa americano, ad esempio, ogni anno pubblica le statistiche relative alle infrastrutture disponibili per le proprie forze armate, sul territorio americano ed all'estero. Si tratta di valori che vengono annualmente aggiornati al costo di sostituzione (*Plant Replacement Value*): Nel 2015 il valore complessivo delle infrastrutture disponibili, all'interno ed all'estero, è stato pari a 879 miliardi di dollari. In base al personale, operativo e di riserva, delle forze armate federali e della Guardia nazionale, pari a 2,13 milioni di unità (2015)<sup>5</sup>, il valore pro-capite è di 412.000 dollari. Poiché l'Italia dichiara 174.518 unità (2015), si può stimare, a cambi correnti<sup>6</sup>, un valore delle infrastrutture disponibili pari a 67 miliardi di euro. A questa cifra, andrebbe aggiunto il valore delle basi NATO ed americane in Italia, valutata dal DoD USA in 8,7 miliardi di euro (9,34 miliardi di dollari). Riassumendo, il capitale investito ammonterebbe complessivamente a circa 160-180 miliardi di euro, così ripartiti:

*Stima investimenti in capitale fisso (piattaforme ed infrastrutture) (€/mld.)*

Piattaforme	80-100 (*)
Infrastrutture	67
Basi americane	9
<b>TOTALE</b>	<b>156-176</b>

(\*) Probabilmente, si tratta di una cifra sottostimata. Secondo il Documento Programmatico della Difesa, nel periodo 2010-2015, sono stati investiti, mediamente, 3 miliardi all'anno. A questi investimenti vanno aggiunti quelli sostenuti dal Ministero per lo Sviluppo Economico e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, per ulteriori 3 miliardi. Siccome si tratta di piattaforme la cui durata utile è di almeno trent'anni, lo stock di capitale fisso in piattaforme potrebbe essere ben superiore a quanto stimato.

In base alle ipotesi fatte in precedenza, il 50% di questa cifra potrebbe essere messo a disposizione della struttura militare europea chiedendo, in cambio, il riconoscimento di un canone annuo.

*b) L'ipotesi dell'istituzione di una Forza di Intervento Rapido europea*

L'ipotesi è quella in cui l'Europa fornisce un bene pubblico specifico, vale a dire una struttura militare sufficiente a presidiare i *Petersberg tasks*, istituendo, come deciso dal Consiglio europeo di Helsinki del 10-11 dicembre 1999, una Forza di Intervento Rapido. La decisione presa in quell'occasione prevede che l'UE si doti di una forza di intervento pari ad almeno 60.000 uomini in grado di presidiare il territorio per la durata di almeno un anno. Come è noto, l'impiego operativo di 60.000 unità richiede che, per ragioni di normale rotazione e addestramento, le risorse umane complessivamente impiegate siano almeno il triplo e quindi pari a 180.000 uomini. In questo esempio, è però necessario valutare prima la spesa a livello europeo e poi calcolare la quota di competenza dell'Italia.

Le valutazioni relative a questa ipotesi, come nel caso precedente, sono complesse. Per ovviare alle difficoltà, ci si avvarrà di quanto suggerito dalla letteratura più qualificata in merito ed in particolare dallo studio della

costo sostenuto, per adeguarla all'imbarco dei nuovi velivoli F-35, era stato di 3,5 miliardi (V.: *F35, Mauro: «Abbiamo già speso 3,5 miliardi per la portaerei Cavour»*, in: Il Corriere della Sera, 13 luglio 2013). La notizia è stata poi smentita con un comunicato del Ministero della Difesa.

<sup>5</sup> Ad esempio, nel caso della portaerei Garibaldi, è stato stimato che i sistemi d'arma incidono per circa il 15% del costo dell'intera piattaforma (v.: [https://it.wikipedia.org/wiki/Cavour\\_\(CVH\\_550\)](https://it.wikipedia.org/wiki/Cavour_(CVH_550))). La stima del costo delle piattaforme utilizzate da esercito, marina militare ed aviazione non sono allegate allo studio, ma possono essere fornite su richiesta.

<sup>6</sup> Department of Defense, *Base Structure Report – Fiscal Year 2015 Baseline (A Summary of the Real Property Report)*, e: *Fiscal Year 2016 – Budget Request (Overview)*.

<sup>7</sup> Ministero della Difesa, *Documento Programmatico Pluriennale per la Difesa per il triennio 2015-2017*, op. cit.

<sup>8</sup> Il cambio dollaro-euro utilizzato nel presente lavoro è di 1,09.

Rand, *European Military Prospects, Economic Constraints, and the Rapid Reaction Force*. Rispetto a quanto fatto in precedenza, dove si sono considerate le spese militari annualmente sostenute, alle quali si sono poi aggiunti il valore degli investimenti in piattaforme e quelli in infrastrutture, la Rand valuta il costo dei soli investimenti in piattaforme a disposizione della forza di intervento rapido, escluse, quindi, le infrastrutture e gli *Operations&Maintenance Costs*. Questi ultimi, secondo la Rand, possono aumentare del 30-50% i costi dell'istituzione di una forza di intervento rapido europea. Lo studio procede ad una valutazione dei costi in base a quelle che definisce "reasonable conjectures" e prende in considerazione quattro ipotesi: a) una valutazione *bottom-up*, in base alla quale si stima il fabbisogno di investimenti in capacità per il perseguimento dei cosiddetti *Petersberg tasks*. Le stime, che si avvalgono di fonti europee, si riferiscono al fabbisogno di un corpo d'armata, integrato con una componente aerea e navale. L'investimento previsto, a valori dell'anno 2000, oscilla tra i 37 ed i 47 miliardi di dollari; b) una valutazione *top-down* basata, invece, sulla dotazione pro-capite di armamenti moderni e pari a 400-500.000 dollari, di un soldato americano, porta ad una stima che oscilla tra i 24 ed i 31 miliardi di dollari (2000); c) la terza ipotesi è quella di una valutazione basata sul fabbisogno di investimento di una divisione mobile d'assalto americana. In questo caso, la spesa oscillerebbe tra i 35 ed i 56 miliardi di dollari (2000); d) la quarta ipotesi è quella del fabbisogno di armamenti moderni di una forza di spedizione di *marines* americani la cui composizione di forze terrestri, aeree e navali, si avvicina a quella prevedibile di una forza di intervento rapido europea. In questo caso, il fabbisogno di investimenti è pari a 52 miliardi di dollari (2000). In base a queste valutazioni, con l'ultima che più sembra avvicinarsi a quanto ipotizzato dal Consiglio europeo di Helsinki, si può ritenere che l'investimento minimo, a valori 2000, è di circa 52 miliardi di dollari americani, che occorrerà rivalutare, per tener conto dell'inflazione, e convertirli in euro. I valori ad oggi, aggiornati in base alla variazione dei prezzi al consumo e convertiti ai cambi attuali, porta ad un investimento di circa 65 miliardi di euro, mentre se si aggiornassero in base ai prezzi all'ingrosso, forse più significativi per i beni di investimento, il valore ammonterebbe a circa 75 miliardi. Questi valori, come detto sopra, escludono i costi del personale. Tenuto conto che si tratta di forze altamente qualificate, si è preso il costo pro-capite annuo europeo più elevato, quello francese e che, secondo l'Agenzia Europea per la Difesa, è pari a 70.000 euro (2013)<sup>5</sup>. Si avrebbe così un costo aggiuntivo di circa 13 miliardi di euro, cui occorre aggiungere il costo del personale civile per 2,5 miliardi<sup>6</sup>. Pertanto, si può stimare che, complessivamente, il fabbisogno finanziario per allestire una forza di intervento rapido europea, nella media dei costi stimati dalla Rand, ammonterebbe a 80 miliardi di euro. A questa cifra, va aggiunto l'uso di infrastrutture europee equivalenti che, valutate in base ai criteri utilizzati nel precedente paragrafo, ammonterebbe a 75 miliardi di euro. Una modalità per valutare quanta parte di risorse l'Italia dovrebbe devolvere è quella di calcolarla in funzione della quota di spese militari attualmente sostenute da ciascuno Stato sul totale delle spese militari dei paesi appartenenti alla zona euro. Tenuto conto che secondo il SIPRI il flusso annuo di spesa dei paesi euro ammonta a 135 miliardi di euro (2014)<sup>7</sup> e che l'Italia sostiene il 17% di questa spesa, essa dovrebbe devolvere al livello europeo l'equivalente di 2,6 miliardi per le spese del personale, militare e civile, e mettere a disposizione l'equivalente di 25 miliardi di euro di piattaforme e infrastrutture da cui potrebbe ricavare un canone annuo di affitto.

## **Il Parte: La riduzione del debito pubblico e la costituzione di un Fondo europeo per la difesa**

### *a) Il legame "debito pubblico-difesa" e la proposta di Thierry Breton di un Fondo Europeo per la Difesa*

L'ex-Ministro francese dell'economia, finanze ed industria, Thierry Breton, ha recentemente proposto, nel corso di un'intervista, l'istituzione di un fondo europeo di difesa che, sul modello del Meccanismo Europeo di Stabilità, suggerisce di chiamare "Meccanismo Europeo di Sicurezza e Difesa"<sup>8</sup>. Secondo Breton, con la

<sup>5</sup> Charles Wolf Jr., Benjamin Zycher, *European Military Prospects, Economic Constraints, and the Rapid Reaction Force*, Rand, 2001. V. anche: Jocelyn Mawdsley, Gerrard Quille, *Equipping the Rapid Reaction Force - Options for and Constraints on a European Defence Equipment Strategy*, Bonn International Center for Conversion, Working paper n. 33, 2003.

<sup>6</sup> Si tratta delle missioni concordate tra i paesi europei aderenti all'UEO nel corso di una riunione tenutasi a Petersberg, presso Bonn, nel giugno del 1992 (v.: Petersberg Declaration, in: <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>).

<sup>7</sup> Lo studio della Rand considera però queste cifre largamente sottostimate.

<sup>8</sup> European Defense Agency, *National Defence Data 2013 of the 27 EDA Member States*, maggio 2015, in: [http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/documents/national-defence-data-2013--27-eda-ms\\_updated.pdf](http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/documents/national-defence-data-2013--27-eda-ms_updated.pdf).

<sup>9</sup> Si è considerato il rapporto medio dei paesi euro tra personale militare e civile e pari a 4 militari per un civile (EDA, *National Defence Data 2013*, op. cit.).

<sup>10</sup> SIPRI, *Data on military expenditure of NATO member states from 1949-2014*, in: [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database).

<sup>11</sup> V.: Thierry Breton: «Il faut refinancer l'ensemble des dettes liées à la défense en créant un fonds européen», Les Echos, 11 gennaio 2016.

cooperazione strutturata permanente prevista dal Trattato di Lisbona, si potrebbe costituire un fondo nel quale far confluire i debiti che, a partire dalla nascita dell'euro, sono stati sostenuti per finanziare le spese della difesa. La proposta è un esplicito riconoscimento che esiste un legame tra debito pubblico e difesa e manifesta una evidente preoccupazione per l'elevato debito pubblico francese, peraltro molto più basso di quello italiano. Il timore è che conclusasi la fase dei bassi tassi di interesse, promossa dalla politica di *Quantitative Easing* della BCE, il trend verso tassi più elevati ponga la Francia in condizioni finanziarie insostenibili. La Francia, quindi, in base alla sua proposta dovrebbe mutualizzare 700 miliardi di euro, la Germania 500, la Spagna 200, e così via (l'Italia non viene menzionata, ma si tratterebbe di 450 miliardi di euro). A seguito di questa operazione, il livello di indebitamento sul PIL, secondo Breton, scenderebbe dal 91% al 61% in Francia, al 51% in Germania e al 79% in Spagna (non cita l'Italia, il cui debito resterebbe sopra il 100%). Se le preoccupazioni di Thierry Breton sono più che condivisibili, a maggior ragione nel caso dell'Italia, quello che non sembra del tutto convincente sono le modalità con cui si dovrebbe provvedere alla sua attuazione. I debiti pubblici sarebbero acquistati dal fondo che, per finanziarsi, emetterebbe obbligazioni a 50 anni garantite dagli Stati e non da un bilancio europeo. Il fondo sarebbe poi alimentato da contributi nazionali, e non europei, attraverso un trasferimento di gettito fiscale degli Stati pari al 2% dell'IVA e che servirebbe a pagare gli interessi sul debito ed a finanziare ogni anno parte delle spese militari dei paesi interessati. È previsto, inoltre, l'equivalente di un punto percentuale aggiuntivo dell'IVA per rimborsare la quota di capitale. Per quanto riguarda la gestione del fondo, Thierry Breton precisa che questo passo deve essere compiuto "*tout en préservant les souverainetés nationales à travers un mécanisme de gouvernance approprié*". Pertanto, in estrema sintesi, la proposta mira a mutualizzare i debiti a livello dell'eurozona e, in particolare, quello francese che è il più consistente, ma ogni Stato continuerebbe a mantenere la propria sovranità per quanto riguarda la difesa. Questo è il punto politicamente più debole della proposta. La Francia, che non ha mai rispettato il vincolo del 3% come limite massimo del deficit, ha di fatto sempre preteso un occhio di riguardo su questa violazione, sostenendo che il deficit era dovuto all'elevato livello di spese militari e che questa maggior spesa era anche nell'interesse della sicurezza europea. Il fatto è che non c'è mai stata nessuna decisione formale europea in base alla quale è stato chiesto alla Francia di spendere in armamenti più degli altri, mentre ora si propone che la spesa che ne è derivata debba essere mutualizzata. Perché la proposta abbia un senso, se si mutualizzano i debiti, occorre mutualizzare anche la difesa, ma su questo la Francia - al contrario di quanto ha fatto la Germania, accettando l'euro -, tace.

#### b) *La riduzione del debito pubblico*

Come valutare la riduzione del debito pubblico nell'ipotesi di una sovranità condivisa nel settore della politica di difesa? Oltre al fatto che non si ipotizzano modifiche all'attuale quadro della politica estera e di strategia militare, sono necessarie delle ipotesi aggiuntive relative all'arco temporale con riferimento al quale si può procedere a questo calcolo ed ai parametri economici cui si ricorre per la valutazione. L'arco temporale che si considera è quello contenuto nella proposta del *German Council of Economic Experts* (GCEE) che ha come obiettivo la costituzione di uno *European Redemption Fund* (ERF)<sup>2</sup>. Come è noto, il GCEE ipotizza di trasferire in capo ad un ERF la quota di debito pubblico *eccedente* il 60%. Per questa quota di debito vi sarebbe la garanzia solidale da parte di tutti gli Stati partecipanti all'iniziativa e del gettito fiscale di un'imposta nazionale ben individuata, mentre la quota fino al 60% sarebbe garantita dall'introduzione, nella legislazione degli Stati, di una regola di *debt-brake*. Secondo le stime del GCEE, è possibile annullare il debito trasferito in capo all'ERF nell'arco di 20-25 anni. Nel presente documento si assumerà come riferimento un arco temporale di 20 anni.

Innanzitutto, si ipotizza che il debito pubblico italiano, in valori assoluti, non subisca ulteriori aumenti rispetto ai livelli raggiunti nel 2015, vale a dire che il governo italiano riesca a stabilizzare il debito. Vengono, inoltre, utilizzate le previsioni contenute nel Documento Programmatico di Bilancio 2016 relative all'evoluzione del tasso di crescita nominale del PIL da oggi al 2027 e che nel presente lavoro vengono estese al 2035 (2,9%, medio annuo composto). Per quanto riguarda le spese militari, tenuto conto del fatto che l'obiettivo della NATO è un livello di spese pari al 2% del PIL, già convenuto al vertice di Praga e ribadito al vertice del 2014, a Newport, in Galles<sup>3</sup>, si ipotizza che gli attuali livelli di spese militari, come incidenza sul PIL e pari all'1,39% (2015), abbiano raggiunto il minimo al di sotto del quale qualunque ulteriore riduzione comprometterebbe la pratica operatività, per quanto già bassa, dello strumento militare. Si ipotizza dunque che a partire dall'anno zero (il 2016), si trasferisca a livello europeo il 50% della spesa militare dell'anno precedente pari, inizialmente, a 11,4 miliardi di euro e, per gli anni a venire, di mantenere un'incidenza della spesa militare sul PIL pari allo 0,7%.

<sup>2</sup> Jean-Dominique Giuliani, *La défense de l'Europe avant l'Europe de la Défense*, Fondation Robert Schuman Question d'Europe n. 377, 11 gennaio 2016.

<sup>3</sup> German Council of Economic Experts, *The European Redemption Pact: An Illustrative Guide*, Working Paper 02/2012, febbraio 2012.

<sup>4</sup> Stephen Fidler, *NATO Leaders to Vow to Lift Military Spending (Commitment Would Be Nonbinding)*, The Wall Street Journal, 4 settembre 2014, in: <http://www.wsj.com/articles/nato-leaders-to-vow-to-lift-military-spending-1409832341>.

Quest'ultima corrisponde alla quota nozionale annua trasferita a livello europeo e utilizzata per valutare l'ammontare della riduzione del debito. L'Italia, a pressione fiscale invariata, risparmierebbe quindi ogni anno lo 0,7% del PIL di gettito fiscale che dovrà essere devoluto, *in maniera vincolante*, al rimborso del debito pubblico<sup>2</sup>. Sull'ammontare annuo risparmiato e devoluto al rimborso del debito sarà applicato il costo medio del debito del 3,7% dichiarato nel Rapporto sul debito pubblico. Gli interessi figurativi così calcolati andranno ad aggiungersi alla valutazione del flusso annuo di spesa risparmiato.

*Stima dell'evoluzione del PIL al 2035 (€/mld.)*

	2015	2035	NOTE
PIL (valori correnti)	1637,0	2886,0	I valori 2015 sono quelli del DEF 2015. Per gli anni successivi si sono estesi al 2035 le previsioni del DEF al 2027.
Debito pubblico	2173,9	2215,8 (*)	
Debito/PIL (%)	1,328	0,76	

(\*) Si ipotizza che l'Italia riesca a stabilizzare il debito pubblico al livello del 2019, pari a 2215,8 miliardi (Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di Economia e Finanza 2015 e Documento Programmatico di Bilancio 2016*).

La riduzione del debito pubblico, al 2035, nel caso della prima ipotesi, è così quantificabile:

	€/mld.
Minori spese militari	320
Interessi figurativi sulle minori spese militari	140
Canone cumulato affitto piattaforme e infrastrutture	50-60 (*)
<b>TOTALE RIDUZIONE DEBITO PUBBLICO</b>	<b>510-520</b>

(\*) Il canone annuo, pari al 3,7% del valore del capitale messo a disposizione, è fatto pari al costo medio del debito pubblico del *Rapporto sul debito pubblico 2014* (Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Rapporto sul debito pubblico 2014*, [www.dt.tesoro.it/it/debito\\_pubblico/](http://www.dt.tesoro.it/it/debito_pubblico/), pag. 99.).

In base a queste valutazioni, il debito pubblico, nel 2035, si potrebbe ridurre a circa 1700 miliardi di euro e la sua incidenza sul PIL essere pari al 59% (invece del 133% nel 2015). Le minori spese militari contribuiranno a questa riduzione per 18 punti percentuali, e per 56 punti il previsto aumento del PIL nominale. Tenuto conto delle incertezze sulla crescita nominale del PIL, il contributo della riduzione delle spese militari e della parallela istituzione di una difesa europea, è significativo<sup>3</sup>.

Per quanto riguarda, invece, l'opzione della costituzione di una Forza europea di intervento rapido, occorre precisare che essa, dal punto di vista strettamente militare, è del tutto compatibile con la prima opzione. La differenza sostanziale riguarda l'impatto sul debito pubblico che, in questo secondo caso, ha un impatto sostanzialmente differente dal primo. Infatti, il suo contributo alla riduzione del debito pubblico è meno evidente, e sarebbe unicamente decisiva la crescita del PIL. Quest'ultima, da sola, porterebbe l'incidenza del debito al 78% del PIL, mentre il contributo della riduzione delle spese militari, sommate agli interessi figurativi ed al canone percepito per la messa disposizione degli *asset*, la ridurrebbe al 73%. Ciò significa che, a parità di ogni altra condizione, una crescita del PIL più contenuta del previsto non riuscirebbe a portare al di sotto del 100% l'incidenza del debito sul PIL.

*c) Il Fondo europeo per la difesa: la necessità di un'integrazione dei piani GCEE-Breton e di un'iniziativa italiana*

La devoluzione anche della sola metà delle risorse militari al livello europeo, con l'istituzione di una difesa europea, richiede che al suo finanziamento si provveda con la costituzione di un Fondo. Thierry Breton, nella sua intervista, ha fatto delle proposte che prevedono un finanziamento del Fondo basato su contributi nazionali. Esse accrescerebbero però la già scarsa trasparenza e legittimità democratica caratteristica dell'attuale bilancio europeo e, nel caso del finanziamento di una difesa europea, questi limiti sarebbero ancor più evidenti. Inoltre, la proposta di Breton riguarda i debiti maturati nel *passato*, mentre il problema, come si è accennato nel primo

<sup>2</sup> Il risparmio, in termini assoluti, assunto come base per la valutazione, sarà dunque pari allo 0,7% del PIL annuo e fino al 2035. Per inciso, si può notare che questo ammontare corrisponde allo 0,5% annuo di riduzione del debito pubblico richiesto dal *Fiscal Compact*.

<sup>3</sup> Con una *sensitivity* basata su una crescita del PIL pari alla metà di quanto previsto - l'1,45%, invece del 2,9% medio annuo composto -, l'incidenza del debito pubblico sul PIL, nel 2035, rimarrebbe poco sopra il 100%, mentre con le minori spese militari si ridurrebbe all'80%.

paragrafo, sono i debiti che potranno maturare in *futuro*. Qui di seguito si avanzano proposte diverse, ma che si basano sull'integrazione del piano del GCEE con quello di Breton.

Intanto, si tratta di valutare la somma di cui si dovrebbe far carico il Fondo. Nel caso della prima ipotesi discussa sopra, al Fondo dovrebbe essere trasferita la metà delle spese militari attualmente sostenute dai paesi dell'eurozona. Si tratta di circa 70 miliardi di euro di spese annue. A questa somma, occorrerà aggiungere il versamento di un canone per la messa a disposizione delle piattaforme e delle infrastrutture. In base alle ipotesi fatte per l'Italia, ed estendendole all'intera eurozona, si tratterebbe dell'equivalente di 300 miliardi di euro per le piattaforme e di 260 miliardi per le infrastrutture e che, complessivamente, dovrebbero dar luogo ad un canone annuo di 12-20 miliardi di euro, a seconda che, per il suo calcolo, si utilizzino i tassi di interesse della Germania o dell'Italia<sup>8</sup>. Occorre, pertanto, prevedere che l'eurozona introduca un'"imposta europea per la sicurezza" pari allo 0,8-0,9% del PIL (2014), in quanto il Fondo dovrebbe erogare, ogni anno, circa 80-90 miliardi di euro. Per il suo funzionamento, si potrebbe pensare ad una saldatura tra il piano del GCEE e di quello di Breton e prevedere un'ipotesi minima ed una massima. In base alla prima, gli Stati partecipanti all'iniziativa devono dare la garanzia di ridurre il debito e di non aumentare la spesa militare rimasta a loro carico. La garanzia potrebbe essere assicurata nei seguenti modi: l'introduzione di un sistema di *debt-brake* da applicarsi al livello raggiunto dal debito al momento in cui parte l'iniziativa; l'impegno a non superare una determinata incidenza di spese militari sul PIL; l'accordo, a garanzia di quest'ultimo impegno, a far transitare sul Fondo quanto risparmiato del gettito fiscale per la quota di spese militari trasferite al livello europeo. Il gettito sarebbe utilizzato per rimborsare il debito degli Stati. Se le condizioni appena ricordate saranno soddisfatte, è però ragionevole aspettarsi che si possa procedere con l'ipotesi massima, riprendendo la proposta di Breton, ma non per i debiti pregressi, bensì per quelli futuri. Il Fondo potrebbe anticipare la riduzione attesa del debito pubblico conseguente al trasferimento di spese militari al livello europeo, acquistando l'equivalente della metà del debito pubblico che gli Stati avrebbero dovuto sostenere nel caso di una difesa totalmente nazionale. L'ammontare del debito sarebbe quello maturato in un determinato arco temporale, in ipotesi i venti anni visti nel paragrafo precedente. In questo modo, si anticiperebbero gli effetti positivi, sul debito pubblico, dell'iniziativa. Il Fondo dovrebbe ovviamente rilevare solo la quota capitale e, nel caso dell'Italia, si tratterebbe di acquistare oltre 300 miliardi di debito pubblico (nel caso della Francia, circa 500 miliardi). Si tratterebbe di cifre che si avvicinano in misura sostanziale a quanto previsto da Breton. Il Fondo, di fatto, svolgerebbe lo stesso ruolo dello *European Redemption Fund* proposto dal GCEE, ma in questo caso il suo funzionamento sarebbe legato alla fornitura di un bene pubblico europeo. Inoltre, se necessario, potrebbe indebitarsi sul mercato per far fronte agli investimenti qualora il gettito fiscale dell'"imposta per la sicurezza" non dovesse essere sufficiente<sup>9</sup>.

Il Fondo, quanto meno in una fase transitoria, potrebbe essere costituito in base ai trattati esistenti, in quanto l'art. 41, par. 3.2, prevede quanto segue: "I preparativi delle *missioni di cui all'articolo 42, paragrafo 1 e all'articolo 43* [gli articoli estendono i *Petersberg tasks* alle missioni di *peace-enforcing*; NdA] *che non sono a carico del bilancio dell'Unione sono finanziati mediante un fondo iniziale [sottolineatura nostra] costituito da contributi degli Stati membri. Il Consiglio adotta a maggioranza qualificata, su proposta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, le decisioni che fissano: a) le modalità di costituzione e finanziamento del fondo iniziale, in particolare le dotazioni finanziarie assegnategli; b) le modalità di gestione del fondo iniziale; c) le modalità di controllo finanziario.*" Va sottolineato che la decisione può essere presa a maggioranza qualificata e che la stessa cosa vale per la decisione relativa alle modalità del suo finanziamento. Va da sé che la decisione a maggioranza dovrà essere avallata da un voto del Parlamento europeo, nella configurazione dei paesi partecipanti, e questo comporterà una modifica dei trattati.

#### *d) Le obiezioni alla proposta*

Una prima obiezione è legata al fatto che una parte del bilancio della Difesa – 5,7 miliardi di euro - è assorbita dall'arma dei Carabinieri, che il Ministero classifica come "spese per la sicurezza interna". Va però tenuto presente che spesso i Carabinieri sono anche utilizzati per operazioni militari all'estero e questo giustifica la loro assimilazione alle spese militari in senso stretto. In secondo luogo, la proposta del presente documento potrebbe anche essere vista come l'occasione per ristrutturare tutte le spese dedicate alla sicurezza interna che, assieme alle spese che fanno capo al Ministero degli Interni, sono più di 10 miliardi di euro ed ottenere, come

<sup>8</sup> Il trasferimento anche del solo 50% della spesa militare al livello europeo, avrebbe un'importanza politica paragonabile all'istituzione dell'euro. Il mercato non potrebbe non apprezzare una svolta che, verosimilmente, porterebbe i tassi sul debito pubblico europeo ad allinearsi a quelli della Germania. Pertanto, il canone è stato calcolato sia in base al tasso sul debito della Germania che in base alla media del tasso di interesse implicito del debito pubblico italiano e del suo costo medio (v.: Asier Cornejo Pérez, Jorge Diz Dias, Dagmar Hartwig Lojsch, *New and timely statistical indicators on government debt securities*, ECB, Statistical Paper Series, n. 8, giugno 2015).

<sup>9</sup> Questa impostazione potrebbe consentire di recuperare la proposta di Lucrezia Reichlin di emettere eurobond per finanziare la difesa (v.: Lucrezia Reichlin, *Un'Europa più stabile è possibile*, Il Corriere della Sera, 28 novembre 2015).

aveva ipotizzato l'ex-Commissario straordinario alla *spending review*, dei benefici da questa ristrutturazione. Una seconda obiezione è che l'Europa, per finanziare le spese militari di competenza, dovrà introdurre a sua volta un'imposta europea, per cui la pressione fiscale complessiva a carico dei cittadini europei aumenterebbe. A questa obiezione si può rispondere in due modi. La prima risposta, di carattere politico-qualitativa, è che l'imposta europea è a fronte di un bene pubblico europeo, difesa e sicurezza, più efficiente ed efficace dell'analogo bene pubblico fornito a livello nazionale. Oggi nessun cittadino europeo può ragionevolmente sentirsi difeso dall'esercito nazionale, in quanto tutti sanno che il vero ombrello difensivo è assicurato dalla NATO e quindi dagli Stati Uniti. In presenza di un sistema di difesa europeo, accanto a quello nazionale, i cittadini europei si sentirebbero più sicuri e se gli studi che si sono occupati di quest'aspetto hanno, almeno parzialmente ragione, sarà possibile offrire questo bene pubblico ad un costo minore della somma delle singole spese nazionali. L'altra risposta, di carattere quantitativo, ha a che fare con il fatto che l'Italia si incamminerebbe, in modo strutturale e credibile, verso la riduzione del debito pubblico fino a raggiungere i parametri di Maastricht di un debito pari al 60% del PIL. In questo caso, sarebbe plausibile attendersi che l'attuale *spread* sui tassi di interesse del debito pubblico italiano, rispetto ai tassi di interesse del debito pubblico tedesco, si annullerebbe. Poiché lo *spread* si colloca, attualmente, attorno ai 100 punti base, l'un per cento in meno sul debito pubblico, pari a circa 22 miliardi di euro (l'1,34% del PIL 2015), consentirebbe un risparmio, per il contribuente italiano, pari a quasi il doppio del costo che dovrebbe sostenere per finanziare la difesa europea. L'Italia potrebbe quindi abbassare la pressione fiscale nazionale in misura superiore a quella introdotta a livello europeo.

### III Parte: Conclusioni

Come si è cercato di dimostrare, il trasferimento, sia pure parziale, della competenza in materia di difesa a livello europeo, consentirebbe una riduzione più che significativa del debito pubblico italiano. Pur prevedendo di trasferire solo la metà della spesa militare, la riduzione del debito sarebbe di quasi 20 punti percentuali. Più in generale, questa conclusione è ovviamente valida per tutti i paesi europei e coincide con le aspettative di Thierry Breton. La differenza rispetto alla proposta di quest'ultimo è che l'Europa non si fa carico del debito passato, ma impegna gli Stati a ridurlo per il futuro in cambio della fornitura di un bene pubblico europeo. Non solo: rispetto alla proposta di Breton, la sovranità in materia di difesa viene condivisa tra il livello nazionale ed il livello europeo, in base al principio del precedente americano. Per cui, accanto ad una difesa europea, le strutture militari che continueranno a far capo agli Stati nazionali risponderanno al Capo di Stato dei rispettivi paesi *fino a quando le istituzioni europee non decideranno di avvalersene*. È probabile che, nel contesto europeo, questa decisione europea dovrà essere presa di comune accordo tra il Consiglio europeo e la Commissione europea, e sancita da un voto del Parlamento europeo.