

I beni pubblici europei

di Enzo Russo

versione 06/05/2009

bozza provvisoria da non pubblicare o citare

Introduzione

Se il 70-80% delle entrate del bilancio europeo sono trasferimenti dai bilanci nazionali, siamo nella logica confederale. Se l'UE vuole andare avanti, in un modo o nell'altro, bisogna rovesciare tale logica, per passare da una logica pre o pseudo federale (dell'*acquis communautaire*) a vera e propria logica di tipo federale com'è quella, dei diritti e delle norme che hanno riflesso immediato sui diritti e gli obblighi dei cittadini. Da un punto di vista economico, si può tranquillamente affermare che il sistema di finanziamento prevalente attraverso i trasferimenti dai bilanci nazionali è contrario alla logica economica che è dettata dalla sequenza: bisogni pubblici (avvertiti collettivamente), spese pubbliche per soddisfarli, entrate necessarie per finanziare le dette spese. Si potrebbe dire che la natura del finanziamento deve discendere dalla natura ordinaria e/o straordinaria del bisogno e, quindi razionalmente le entrate non possono sempre essere fissate prima e per giunta per un periodo così lungo come quello delle prospettive finanziarie.

Se lo si fa – come lo si è fatto fin qui – si conferisce a tale documento un grado di rigidità assolutamente insostenibile¹.

Il prevalere della logica intergovernativa porta i governi nazionali che hanno perso la sovranità monetaria ad arroccarsi nella difesa ad oltranza delle residue prerogative fiscali peraltro fortemente condizionate da un certo grado di concorrenza che l'adozione del regime di piena libertà dei movimenti di capitale impone. Nello specifico, tutto questo si traduce nel rifiuto da parte dei vari governi di assegnare al livello "federale" di un vero strumento generale di prelievo. Ciononostante, questo stato delle cose lascia spazi solo per imposte c.d. correttive con potenzialità di gettito limitate e per finalità specifiche. In questo difficile passaggio, non può sfuggire che, in ogni caso, il finanziamento della UE ancora per lungo tempo si muoverà in una logica di cost-sharing, ossia, di cofinanziamento necessitato se si riflette alla natura condivisa delle funzioni da svolgere. L'idea di questa ricerca è quella di individuare alcune funzioni che oggettivamente possano essere considerate – per intrinseca natura o per convenzione - proprie e/o esclusive dell'Unione e come tali debbano essere finanziate direttamente dalla UE.

¹ Qui va ripresa la proposta di Giuliano Amato di una legge finanziaria annuale a livello europeo.

C'è il c.d. *acquis communautaire* e, come detto, abbiamo dei risultati concreti e degli obiettivi già raggiunti. Le varie acquisizioni sono state sistematizzate solo in parte dal punto di vista dell'economista pubblico che si occupa ex professo di produzione e/o fornitura di beni pubblici. È anche una questione di linguaggio e alcune precisazioni terminologiche potrebbero contribuire a chiarire meglio lo scopo di questa introduzione².

1. La teoria classica dei beni pubblici

Musgrave (1959) ha sistematizzato la tripartizione delle funzioni del bilancio dell'operatore pubblico: riallocazione; stabilizzazione; redistribuzione. Mentre operava tale distinzione Musgrave metteva subito in chiaro che la tripartizione delle branche del bilancio pubblico non era netta. Le tre branche non lavorano a compartimenti stagni, anzi si compenetrano e si intersecano tra di loro per cui la allocazione di risorse al settore pubblico ha effetti redistributivi e viceversa -specialmente se il sistema dei prelievi che vanno a finanziare la spesa pubblica è caratterizzato da progressività.

Ciò posto, avverto che per l'economia del paper, ci occuperemo prevalentemente della funzione allocativa, *rectius*, riallocativa atteso che, come noto, nelle economie miste di tipo occidentale, l'allocazione primaria delle risorse è svolta dal mercato.

L'operatore pubblico, ai vari livelli, produce o fornisce i beni pubblici che il mercato non può fornire perché essi sono caratterizzati da esternalità e, quindi, non è possibile applicare ad essi correttamente il criterio marginale.

Nel mercato privato la domanda del consumatore finale e l'offerta si incontrano individualmente. Nel mercato politico e/o settore pubblico per soddisfare i bisogni pubblici sono richieste procedure di scelta collettiva e, quindi, è richiesta la cooperazione tra tutti coloro avvertono gli stessi bisogni. I beni pubblici servono a soddisfare i bisogni pubblici che sono quelli avvertiti collettivamente ai vari livelli di governo.

Come noto, la letteratura sui beni pubblici trova un forte rilancio a partire da Samuelson (1954) e Tiebout (1956) che, in quegli anni, hanno pubblicato saggi seminali rispettivamente sui beni pubblici nazionali e su quelli locali. L'analisi era sviluppata in un contesto di economia chiusa. Ricordo questo per sottolineare come con la liberalizzazione degli scambi, con l'affermarsi di processi di integrazione regionale in tutta la seconda parte del XX secolo, ma soprattutto con l'accelerazione del processo di globalizzazione che è avvenuto negli ultimi trenta anni, il contesto è fortemente cambiato. Le principali

² A questo riguardo è utile chiarire che quando parliamo di produzione e/o fornitura di BPE non ci riferiamo solo a beni materiali e servizi immateriali ma anche all'attività di regolazione a livello europeo.

economie del mondo sono economie aperte. C'è la nuova organizzazione mondiale del commercio che cerca di promuovere a livello generale gli scambi internazionali.

Tale processo comporta una riassegnazione delle competenze tra i vari livelli di governo per cui non è più possibile seguire il c.d. criterio storico-normativo (legislativo) (D'Atena, 2003:20) che è l'approccio seguito nel 2001 nella riscrittura dell'art. 117 costituzione.

Il rischio di questa impostazione è che si consideri razionale ciò che, in qualche modo, è, esiste o viene ad esistenza. Questo approccio può soddisfare alcuni giuristi ma non basta per gli economisti interessati all'analisi normativa (sull'ottimalità), che può e deve utilizzare altri criteri menzionati sopra.

Gli approcci di analisi normativa portati avanti da economisti di varia tendenza sono due: quello di economia pubblica che parte appunto da Musgrave e Tiebout ed è seguito anche da Oates, Bird e Breton e quello di *public choice* portato avanti soprattutto da Olson, Brennan e Buchanan. Il primo filone essenzialmente ragiona sul criterio distintivo tra beni pubblici e privati sull'ottima dimensione della giurisdizione e si muove in una logica strettamente economica di internalizzazione delle esternalità. Il secondo filone di analisi parte dal principio di equivalenza e/o corrispondenza tra soggetti che beneficiano della spesa e che devono pagare per essa e livelli decisionali al fine di valorizzare l'accountability dei decisori. Il primo filone privilegia il problema della internalizzazione delle esternalità, il secondo quello della responsabilità. Non sono contrapposti ma in qualche modo complementari. Anche se le due scuole di pensiero non danno indicazioni univoche e sempre convergenti, in pratica, i legislatori si richiamano ad entrambi gli indirizzi oltre che a quello storico-legislativo.

1.1 I beni pubblici globali

Si è sviluppata proprio in questi ultimi decenni una letteratura considerevole anche sui c.d. beni pubblici globali (Global Public Goods)³. Tale filone di analisi è incoraggiato dalle Nazioni Unite e in particolare dalle sue organizzazioni specializzate. Conviene subito mettere in chiaro che oggetto dell'analisi sono per lo più beni che hanno caratteristiche in parte diverse da quelle dei beni pubblici samuelsoniani (non rivalità e non escludibilità). Per cui l'analisi si è concentrata da un lato sugli aggiustamenti al quadro analitico che porta a considerare pubblici beni che per "natura" sono privati, rivali o quanto meno ibridi e, dall'altro lato, sui più idonei dei meccanismi decisionali necessari per

³ Vedi ad esempio: Kaul I., Grunberg and Stern (eds), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, 1999; Marco A. Ferroni, Ashoka Mody, *International public goods*, World Bank, Kluwer Academic Publisher, 2002; AAVV., *Providing Global Public Goods*, edited by Inge Kaul, Pedro Conceicao, Katell Le Goulven and Ronald U. Mendoza, Oxford Univ. Press, New York, 2003.

rendere possibile la produzione, fornitura e distribuzione di tali beni sulla base delle effettive esigenze e dei più immediati criteri di urgenza.

A buon diritto tale esigenza è stata storicamente colta e, in parti significative, attuata da alcune organizzazioni regionali. Il caso che ci occupa è quello europeo, dove gradualmente siamo passati dalla Comunità all'Unione, dal mercato comune a quello unico (interno), dal sistema monetario europeo all'Unione economica e monetaria, alla moneta comune almeno per 16 dei 27 paesi membri.

Riteniamo che per superare l'attuale situazione di stallo del processo di integrazione europea e, soprattutto, ora che è passata la sbornia liberista degli ultimi 30 anni, il rilancio del ruolo dell'Europa potrebbe avvenire innanzitutto attraverso la valorizzazione dei beni pubblici europei attualmente prodotti ma anche attraverso la produzione e/o fornitura di nuovi idonei a soddisfare i bisogni emergenti anche dagli sviluppi dell'attuale crisi economica e finanziaria globale. Forse una maggiore attenzione ai BPEur, alle cose da fare e alle funzioni da assegnare al governo comunitario, specialmente in una congiuntura drammatica come quella che stiamo vivendo⁴, potrebbe aiutare a superare i rigidi limiti del bilancio europeo. Questi impediscono la produzione e/o fornitura di nuovi BPE pure necessari e richiesti e non consentono l'esercizio unitario e congiunto di quel minimo di stabilizzazione economica che la situazione richiede⁵.

1.2 Dai beni pubblici globali a quelli regionali

La crisi economica e finanziaria che stiamo vivendo ha rilanciato l'idea di una moneta mondiale gestita da una Banca centrale mondiale, come noto, proposta da J. M. Keynes in vista del nuovo ordine mondiale che poi fu definito a Bretton Woods nel 1944. La scelta del G20 di Londra di rilanciare i DSP e il ruolo del FMI con un cospicuo finanziamento si muove in tale direzione anche se c'è molta strada da percorrere⁶.

⁴ Il PIL mondiale va in rosso per la prima volta in dieci anni. "Nessuno può negare – afferma il Presidente Obama - la situazione di emergenza in cui viviamo. La crisi del credito e della fiducia ha travolto i confini nazionali e fa sentire le sue ripercussioni in ogni angolo del pianeta. Per la prima volta in questa generazione, assistiamo alla contrazione dell'economia globale e alla riduzione degli scambi commerciali. Sono stati bruciati trilioni di dollari, le banche non concedono prestiti e decine di milioni di persone perderanno il posto di lavoro in tutto il mondo. Sono in pericolo la prosperità di ogni singola nazione, la stabilità dei governi e la sopravvivenza delle popolazioni nelle regioni più svantaggiate della terra".

⁵ Sul punto rinvio alle prese di posizione del Presidente della BCE Trichet secondo cui non è vero che la UE ha fatto poco per il rilancio e che valuta la sommatoria degli interventi già decisi pari al 23% del PIL europeo. Ha ribadito la critica il direttore generale del FMI Strauss-Kahn secondo cui la situazione dell'economia mondiale è gravissima e ribadisce la richiesta di misure fiscali più forti. 23.03.2009

⁶ La scelta è stata preceduta da una richiesta delle Autorità cinesi evidentemente preoccupati delle sorti dell'enorme ammontare (circa 1.250 miliardi) di riserve in dollari USA che inopinatamente hanno accumulato

In barba a tutti coloro che sostenevano che l'Europa non aveva i requisiti di una area valutaria ottimale e a quelli che non avevano fiducia nel c.d. approccio funzionalista, si può constatare che l'euro è già non solo uno scudo operativo contro le tempeste valutarie, ma anche uno strumento di integrazione economica e politica.

Tuttavia, si può riprendere succintamente quella parte della teoria dell'area valutaria ottimale dove si evidenziano le più ardue difficoltà di stabilire dei patti intergenerazionali tra popoli diversi all'interno di una Unione così ampia.

Ed ancora non dobbiamo nasconderci quella parte dei problemi che possiamo raggruppare attorno alla scelta di lasciare in sede decentrata la gestione della politica economica e finanziaria. A fronte della centralizzazione della politica monetaria, il coordinamento delle politiche economiche è di tipo semiautomatico perché in parte affidato ai parametri di Maastricht in parte all'Eurogruppo. Un simile assetto può anche funzionare in tempi normali ma va alle corde in situazioni di crisi quando sono necessari e urgenti provvedimenti straordinari. In un simile contesto non possiamo nasconderci le difficoltà di dotare le autorità europee di politica economica e monetaria di uno strumento come quello della emissione di debito pubblico, ossia, la difficoltà di stabilire un credibile patto intergenerazionale tra i popoli europei. Infatti, emerge sempre più chiaramente l'esigenza di avere a livello centrale una vera e propria autorità di politica economica dotata di strumenti congrui e adeguati. Occorre tuttavia rifuggire dall'alternativa: tutto o niente. Infatti, da un lato, non è vero che a livello dell'euro-zona non ci sia affatto politica di bilancio e, dall'altro, è utopistico evocare i poteri pieni di un governo federale come quello USA. Per altro verso, non bisogna trascurare che un forte coordinamento delle politiche di bilancio di diversi governi sub-centrali all'occasione può raggiungere effetti equivalenti a quelli di un unico governo centrale. In buona sostanza, non bisogna confondere la mancanza di strumenti con la mancanza di volontà che è il vero problema che l'UE ha di fronte. Se ci fosse la volontà, gli strumenti si troverebbero più o meno in fretta.

1.3 Alcune esemplificazioni di beni pubblici europei

Al livello euro-zona (16 paesi membri) siamo un bel pezzo in avanti. Abbiamo l'euro e la BCE. Gli stati dell'euro-zona hanno già rinunciato alla loro sovranità monetaria nazionale e sono sulla buona strada dell'armonizzazione delle loro preferenze in materia di politica fiscale. Nella corrente crisi finanziaria hanno colto vantaggi non secondari in termini di stabilità finanziaria e dei prezzi e la consapevolezza di questa acquisizione li dovrebbe spingere a dotarsi di nuovi strumenti. Connessa con l'esistenza di una

nell'ultimo decennio. Sul punto vedi P. Alessandrini e M. Fratianni, il Sole 24 Ore del 26.03.09 e per un'analisi più approfondita il loro saggio sulla Open Economies Review, January 2009.

moneta comune e di una banca centrale è la questione della sorveglianza sull'attività creditizia e di intermediazione finanziaria. Anche su questo terreno l'UE ha dei vantaggi comparati che possono consentire di organizzare al più presto una comune autorità di sorveglianza.

1.3.1 Mercato comune mondiale e mercato unico europeo

La creazione della WTO e l'accelerazione del processo di globalizzazione spingono verso un mercato mondiale sempre più integrato dove le merci, i capitali e le persone circolano più o meno liberamente. L'UE ha un vantaggio comparato con il mercato interno. C'è un quadro istituzionale più sviluppato con autorità garanti della concorrenza e del mercato e strumenti anche di bilancio pubblico che cercano di tener conto degli squilibri territoriali e che investono sul lato della formazione dei lavoratori. Per altri versi – come vedremo – si discute di riforma dell'IVA (vera tassa europea sui consumi). Ci si deve chiedere quanto a lungo possa durare la sospensione del passaggio dal sistema di tassazione in base al paese (regione) di destinazione a quello della tassazione all'origine. Senza di questo, il mercato interno rimarrà sempre incompleto e fuori dalla logica unitaria federale⁷. Non sarà mai unico come nella logica del programma Europa 1992.

1.3.2 Ecosistema sostenibile

Consumi spropositati di energia, pericoli per l'ecosistema, esigenza di approntare strumenti idonei per la lotta ai cambiamenti climatici. C'è una dimensione planetaria e c'è anche una dimensione continentale europea. Anche a questo riguardo, c'è un vantaggio comparato per la UE che ha aderito al Protocollo di Kyoto, che ha protetto la sua agricoltura, che ha dei piani più congrui per il risparmio energetico, contro la distruzione della biodiversità, e sistemi sanitari avanzati in molti dei suoi paesi membri.

Global Warming. Altro esempio è quello del riscaldamento globale. Si può passare dalla logica del bene pubblico globale a quella del bene pubblico regionale valorizzando le esternalità e/o sinergie comuni. Al suo interno si pone il problema del Global Carbon Market. Su questo terreno, la UE non può non avere un ruolo importante a livello mondiale e, pertanto, anche a livello regionale. Sarebbe assurdo e paradossale se non fosse così. Infatti la questione è trattata nelle Conclusioni della Presidenza del Vertice della UE del 19-20/03/2009 anche in vista della Conferenza di Copenaghen del prossimo dicembre. Il comma 27 di detto documento contiene qualche traccia del problema del fabbisogno di spesa e dei metodi di finanziamento⁸.

⁷ Intendiamoci tale passaggio appare necessario nei limiti in cui al centro non si vuole una imposta diretta e personale di stampo federale.

⁸ Questi ultimi sono individuati in contributi, aste di diritti e combinazioni dei due metodi.

Global Warming e Global Carbon Market sono problemi strettamente collegati e saranno affrontati dalla Conferenza di Copenaghen (dicembre 2009). È un chiaro esempio di come un Global Public Good possa meglio declinarsi a livello regionale europeo e dotarsi di strumenti operativi all'interno di una giurisdizione molto rilevante⁹.

1.3.3 Pace e sicurezza

Secondo un criterio lessicografico dovrebbe stare al primo posto. Senza pace e sicurezza mondiale nessuno degli obiettivi prima visti possono essere cercati e attuati. Se non c'è più un sistema bipolare crollato con il Muro di Berlino (1989) e l'implosione dell'Unione Sovietica (1991) ma non c'è neanche un vero e proprio ordine multipolare né un metodo multilaterale unanimemente condiviso¹⁰. È chiaro che bisogna muoversi in questa direzione riformando le attuali istituzioni internazionali. Anche su questo terreno, l'UE è un pezzo avanti anche se a volte dà a vedere di non essere pienamente consapevole di quello che ha storicamente realizzato e di quello che può fare.

1.3.4. Governo della globalizzazione e coesione economica e sociale nella UE

In 30 anni di egemonia del paradigma neoliberista abbiamo visto le difficoltà di operare una efficace redistribuzione delle risorse sul piano nazionale interno o di contenere i tentativi di smantellamento dello stato sociale che si era affermato nell'età dell'oro o non proprio dell'oro (trentennio 1945-75). Se si pensa alle difficoltà che il problema della riforma del sistema pensionistico ha incontrato nel nostro paese negli ultimi 15 anni, si tocca con mano quanto grandi siano le difficoltà politiche di stabilire patti intergenerazionali all'interno di un unico paese, non può sorprendere che ci siano o permangano grosse difficoltà a mettere in atto efficaci operazioni redistributive tra popoli, ad esempio, tra le presenti generazioni italiane e le future generazioni inglesi. Questo evidenzia che non sono ancora maturi i tempi per avere a livello centrale una consistente branca di trasferimenti sociali (redistributivi) nel bilancio europeo. Ma si può e si deve fare dell'altro e subito sotto la duplice spinta della crisi e degli irrisolti problemi strutturali che rischiano di rimanere sommersi.

⁹ Vedi European Union Council del 20.03.2009 comma 26. C'è un problema anche con le politiche europee del riscaldamento globale a livello planetario ed europeo. La PAC e le politiche europee sul riscaldamento globale non sono ben coordinate. La PAC continua a consumare ingenti quantità di energia. Germania ed Inghilterra continuano a perseguire le loro strategie energetiche basate sullo sfruttamento del carbone. La Francia continua a perseguire e proporre una opzione nucleare inefficiente, rischiosa e costosa. L'Italia si è ora accodata alla Francia ma non fa abbastanza per sfruttare le enormi potenzialità delle fonti rinnovabili basate sul sole ed il vento. Eppure non pochi sostengono che il motore della ripresa potrebbero essere le nuove tecnologie e le opportunità da cogliere nello sviluppo a basso carbonio (Stern N. 2009).

¹⁰ Certo, con l'elezione del Presidente Obama negli USA, molto è cambiato all'interno di quel Paese e ci sono primi segnali di cambiamento anche nella scena internazionale. Ci sono le premesse, ma perché la prassi del multilateralismo si affermi serve il contributo attivo delle altre grandi potenze a partire dalla UE.

Di nuovo, in questi termini, bisogna accettare che parte di questo difficile compito sia svolto indirettamente attraverso l'allocazione e riallocazioni che possono essere sapientemente guidate e regolate. Vogliamo dire che all'interno di una strategia di integrazione economica e politica una concorrenza virtuosa può promuovere la crescita e lo sviluppo anche delle aree sotto-utilizzate, evitando invece che una concorrenza fiscale interna pernicioso e troppo spinta provochi effetti dannosi per tutti, essenzialmente in termini di offerta insufficiente di BPE e BP a livello sub-centrale. In altre parole, la strategia dovrebbe essere quella di spingere, attuare e consolidare il c.d. modello dell'economia sociale di mercato¹¹.

Con riguardo a questo approccio che vuole valorizzare i BPEur, vogliamo ricordare che quando si passa dal consumo dei beni privati – prodotti in regime di concorrenza – alla produzione e al consumo di beni pubblici, si ha che mentre nel primo caso, si paga lo stesso prezzo e si consumano quantità diverse, nel secondo caso (quello dei beni pubblici in generale), i consumatori ottengono la stessa quantità ma pagano prezzi” (imposte) diversi a seconda della loro capacità contributiva e del proprio comportamento in materia di adempimento. Questa affermazione è vera soprattutto per i beni pubblici puri e/o indivisibili che in pratica sono una rarità. La maggior parte dei beni pubblici sono ibridi, con caratteristiche miste e anche per questi si pagano “prezzi fiscali” diversi. Ma questo non deve preoccuparci più di tanto avviene la stessa cosa nel mercato quando, come nella realtà, esso non è perfettamente concorrenziale e/o è variamente segmentato¹². E, infatti, anche per i beni privati si pagano prezzi diversi che condizionano le quantità consumate al reddito disponibile dei diversi soggetti e/o famiglie.

Vogliamo sottolineare che in fatto ciò che avviene nel settore privato non è totalmente diverso e migliore di quanto avviene nel settore pubblico. Potremmo sostenere che le analogie sono più forti delle differenze. Ma questo ci porterebbe lontano dallo scopo del paper. Quello che rileva qui è che una strategia che punti ad una più ampia produzione di beni pubblici a livello europeo in qualche misura impone la riconsiderazione dell'attuale meccanismo di finanziamento delle attività della UE.

¹¹ Negli ultimi tempi, almeno in Italia l'economia sociale di mercato è diventata una sorta di slogan del PdL. Vogliamo ricordare che tale modello economico è scritto ora nella costituzione europea ed è parte integrante del c.d. modello sociale europeo. Se anche parte del centro destra si riconosce in esso, è un bene e non un male.

¹² Al di là della retorica, è chiaro che il grande mercato unico europeo è un obiettivo cui tendere e che il mercato interno è una realtà ben diversa con gradi di concorrenza diversa e segmentazioni di ogni tipo nei diversi paesi membri.

La CECA come primo bene pubblico europeo¹³. I vari mercati comuni e, quindi, il mercato unico dei capitali, delle merci, del lavoro, delle imprese, una sola cittadinanza europea sono beni pubblici europei. Il mercato unico consente e sempre più deve consentire un efficiente ed efficace allocazione delle risorse attraverso la quale si renda possibile massimizzare il benessere della collettività europea, ossia, dei popoli europei. Nella UE grazie al grado di integrazione raggiunto attraverso tali politiche di integrazione graduale ma continua, la guerra tra i Paesi membri è diventata una ipotesi assurda.

Discorso analogo vale per la tanto deprecata burocrazia europea. Senza di essa non sarebbe possibile far funzionare il complesso meccanismo delle istituzioni europee. Spesso anche per via della sua lontananza dal cittadino che vive a Vilnius o a Palermo, non ci si rende conto del delicato lavoro che essa svolge. Non ci si rende conto che una efficiente amministrazione pubblica a livello centrale europeo è condizione necessaria e imprescindibile per rendere possibile la produzione e/o fornitura dei BPE quivi inclusa la complessa e delicata attività di regolazione.

Ma se gli obiettivi sono la pace e la sicurezza mondiale, è chiaro che l'UE potrebbe dare un contributo certamente più significativo e rilevante con una politica estera e della difesa comune.

Ci sono quindi analogie e differenze non solo sulle caratteristiche intrinseche dei beni ma anche sugli assetti istituzionali in cui sono prodotti o dovrebbero essere prodotti e/o forniti. Tenendo presente che in molti casi BPGlobali e BPEur non sono indipendenti né alternativi. In alcuni casi sono complementari in altri sostituti.

Qui si possono riprendere analogie e differenze tra BPGlobali e BPEur:

- i vantaggi comparati di un assetto istituzionale come quello dell'Unione rispetto a quello internazionale;
- il vantaggio iniziale della Comunità europea e dell'Unione: i valori comuni e la volontà di bandire per sempre la guerra come strumento di soluzione dei problemi intereuropei.

L'Euratom – da ultimo rilanciata dalla - continua ad avallare un sistema incongruo di risorse scarse e consumi energetici insostenibili

Per i beni pubblici in generale c'è un'altra differenza che rende l'equilibrio tra costi e benefici individuali è più difficile. Intanto per via della percezione non sempre corretta e consapevole del beneficio delle spese pubbliche e delle regolamentazioni.

¹³ Come noto, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio mise sotto il controllo di una comune Autorità risorse allora strategiche come il carbone e l'acciaio o i complessi militari-industriali dei principali paesi europei. La strategia ha avuto successo. A livello planetario la situazione è notevolmente diversa e una simile ipotesi sarebbe utopistica. Ma vie alternative e strumenti sostituti sono stati proposti e sia pure in parte realizzati. Vedi Agenda for Peace

Il beneficio dei BPEur esistenti e funzionanti sono percepiti come dati, come scontati anche se pure per essi è difficile farne una corretta imputazione a questo o a quell'altro paese, a questa o a quella classe sociale.

I benefici dei beni pubblici non ancora esistenti non sempre vengono valutati correttamente specialmente da quelli che devono pagare un “prezzo fiscale” più alto per ottenerli. Se si pensa ad esempio, ai benefici del mercato unico e alla sua regolazione, della libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone, della libertà di stabilimento delle imprese, è difficile pensare all'applicazione precisa del metodo dei saldi netti.

Da queste ed altre difficoltà che non richiamo per brevità discende la difficoltà di passare a ragionare in termini di BPEur e, tuttavia, non c'è alternativa perché con il metodo dei saldi netti non si va da nessuna parte, anzi si rischia di bloccare il processo di integrazione o, addirittura, in ipotesi pessimistica, di farlo regredire.

In una strategia di valorizzazione dei BPEur merita un ulteriore chiarimento la connessione tra funzione riallocativa e redistributiva di cui abbiamo parlato all'inizio di questo capitolo.

Non c'è uno ed un solo punto di massimo o di efficienza paretiana sulla frontiera del benessere. Ce ne sono tanti quante sono le modifiche che possono essere apportate alla distribuzione dei redditi e/o delle risorse perché le modifiche alla distribuzione cambiano la composizione della domanda. E questa cambia anche per le scelte allocative che vengono operate. C'è un punto solo se si assume che la distribuzione sia data una volta per tutte, cioè, che sia immutabile nel tempo e che le preferenze per i beni pubblici non cambino. Ma questa ipotesi cozza con la dinamica dell'economia e con le scelte strategiche del legislatore e/o delle autorità di politica economica e finanziaria. In contesti dinamici – come quello che stiamo vivendo da decenni – è difficile che la distribuzione personale e/o familiare dei redditi e dei patrimoni rimanga stabile vuoi per le forze spontanee che operano nel sistema vuoi per le azioni dell'operatore pubblico ai diversi livelli. In teoria può migliorare, in fatto negli ultimi decenni è progressivamente peggiorata in tutti i maggiori paesi industriali del mondo per effetto dell'accelerazione del processo di globalizzazione e per effetto delle politiche liberiste seguite all'interno di molti di essi. Di conseguenza si è accentuata la concentrazione del reddito e delle ricchezza e si sono approfondite le distanze tra i ricchi e i poveri. Il peso delle classi medie si è notevolmente ridotto e i relativi redditi sono stati compressi. Senza dimenticare che il mercato competitivo non assegna alcun ruolo ai bisogni dei poveri e, pertanto, esso non può essere il solo strumento di distribuzione (Rawls, ibidem, 276);¹⁴

¹⁴ Questo concetto è meglio sviluppato da Rawls a p. 277.

Cosa comporta questo in generale per i beni pubblici? Una riduzione della domanda non solo per i beni pubblici nazionali ma anche per i BPEur. L'evidenza empirica a livello dei paesi OCSE dimostra che la domanda di beni pubblici è positivamente correlata alla crescita del reddito. Il peggioramento della distribuzione della ricchezza porta ad una riduzione spontanea della domanda di beni pubblici da parte delle classi sociali con redditi medio-bassi. Ci sembra che la risposta corretta dell'operatore pubblico a livello nazionale ed europeo sia o dovrebbe essere quella di contrastare tale tendenza spontanea se ha veramente a cuore la coesione economico e sociale. A maggiore ragione in funzione di contrasto degli effetti gravemente destabilizzanti della crisi economica e finanziaria. A quest'ultimo riguardo, in teoria, si può intervenire con misure di sostegno dei redditi o con investimenti di vario tipo. Credo che in riferimento all'attuale contesto europeo, la seconda opzione sia quella più corretta o appropriata.

A favore dei BPE è la necessità di giustificare e/o impedire il declino del progetto di Unione europea. Secondo la teoria della stabilità egemonica, il sistema si giustifica se offre i beni pubblici che ne giustificano l'esistenza. Nel sistema egemonico durato sino al crollo del sistema di Bretton Woods (1971), è la potenza egemonica che svolge tale ruolo. Nell'Unione europea, il progetto è cooperativo¹⁵. Non è un punto di debolezza ma di forza anche se l'avanzamento del progetto può subire dei ritardi e degli arretramenti. Vedi saggio di G. Montani senza data la UE, i beni pubblici globali e l'ordine mondiale post-egemonico; connessione tra global public goods e EurPG. I due tipi di beni pubblici non sono indipendenti ma possono seguire percorsi diversi in tempi diversi per convergere. Rispetto ai problemi della pace, giustizia internazionale, la creazione di uno spazio europeo, il mandato di cattura europeo e il più funzionamento e coinvolgimento delle corti europee può contribuire da un lato a ridurre il problema mondiale, dall'altro consolidare il modello europeo¹⁶.

Tra i BPE si possono elencare: la CECA, il mercato comune e ora il mercato unico; la PAC, l'Euratom; il fondo sociale; i fondi regionali; il fondo di coesione economico-sociale; l'euro; la stabilità monetaria e finanziaria; una crescita sostenibile, l'esplorazione spaziale, ecc. da finanziare con risorse europee; il sistema di assistenza sociale, ecc.. Anche ambiente, energia, ricerca e occupazione sono BPE secondo Le Cacheux e Fitoussi (2007) ma la questione da approfondire è quella non solo di individuare i BPE che devono essere finanziati con risorse nazionali e quelli da finanziare con le risorse proprie europee ma anche se non sia il caso di prevedere enti strumentali e/o autorità incaricati di promuoverli.

¹⁵ In un momento di forte crisi come quello attuale, servono comportamenti cooperativi straordinari. Servono misure che incentivino la cooperazione e alcune convenienze possono discendere proprio dalla valorizzazione e sviluppo dei BPE.

¹⁶ Sul punto oltre alle pubblicazioni di Astrid, vedi tra gli altri G. Montani saggio senza data.

Le Cacheux e Fitoussi propongono che si creino per i primi tre beni delle comunità e/o autorità ad hoc per poter meglio proseguire su questo terreno. L'idea è quella di rifare quello che fu fatto con successo negli anni '50 con la CECA, la CEE e con minore fortuna con l'Euratom¹⁷. Crescita, occupazione, produttività, stabilità economica e non solo stabilità finanziaria secondo i parametri di Maastricht. Questa è la tesi principale del Rapporto sullo stato dell'Unione 2007¹⁸.

Esiste anche la proposta di un salario minimo per la UE su cui vedi The Economist, Charlemagne del 12 marzo 2009 che inoltre difende a spada tratta il mercato unico.

Una volta delineato un primo elenco dei BPEur, secondo me, dobbiamo scegliere se fare per ciascuno di essi una breve scheda con presentazione brevemente motivata o se rinviare ad analisi più approfondita da collocare in appendice o in altra sezione della ricerca. Sono aperto ai suggerimenti.

2. Il finanziamento dei beni pubblici europei

Nuove spese allocative per rilanciare la domanda pubblica richiedono nuovi strumenti di finanziamento. Nella seconda parte del capitolo possiamo analizzare le varie proposte di imposte europee che dovrebbero alimentare le risorse proprie della UE. A partire dal Rapporto redatto per la commissione bilancio del parlamento europeo. Anche qui la letteratura è ormai considerevole e dovremmo decidere quale spazio assegnarle escludendo di farne un'analisi a parte.

Ragionando in termini di tax design, un sistema tributario moderno e normale dovrebbe rispettare i seguenti cinque criteri: **efficienza** economica; **semplicità** amministrativa; **flessibilità** ciclica¹⁹; **trasparenza** politica; **equità** distributiva.

Ma quello dell'UE non è un sistema tributario moderno né normale. Come detto, non deve svolgere le tre classiche funzioni di Musgrave. Non può avere le caratteristiche di un sistema tributario di uno Stato federale del tipo nord-americano o australiano. Non può avere neanche le caratteristiche di un sistema tributario di uno stato nazionale come evolutosi nella seconda parte del XX secolo perché sarebbe un doppione di quelli dei principali paesi membri dell'Europa occidentale. Quello che abbiamo ora è il risultato in primo luogo delle scelte fondamentali del Trattato di Roma (1957) dove ci sono poche

¹⁷ Vedi dossier Alternatives économique, n. 256, marzo 2007

¹⁸ L'Europa dei beni pubblici. Editions Fayard-Presses de Sciences Po, 2007.

¹⁹ Il problema della flessibilità è quello della capacità del sistema dei prelievi di produrre gettito nella misura necessaria a finanziare la spesa pubblica quanto meno nei termini della dinamica ordinaria dell'economia. Come noto, il problema è quello della sostenibilità nel tempo. Si possono programmare spese a medio e lungo termine senza prevedere le corrispondenti entrate. Occorre invece tener sempre presente il legame tra tipo di spesa e tipo di entrata. È significativo che si torni ad enfatizzare questo criterio dopo la fine della sbornia neo-liberista quando la priorità delle priorità era in generale la riduzione della spesa pubblica e, a livello UE, quella di non consentirne l'aumento anche infinitesimale.

norme che riguardano soprattutto i dazi e le imposte di consumi e di fabbricazione e poi di quelle del Trattato di Maastricht che muovendosi in una logica di politica di bilancio decentrata non affronta neanche il problema.

L'assetto istituzionale della UE anche per come delineato dal Trattato Costituzionale (versione Roma e Lisbona) è pseudo o pre-federale. Non prospetta principi fondamentali cui ispirare non un sistema tributario in senso compiuto quanto alcuni prelievi che possono alimentare le c.d. risorse proprie della UE. Tuttavia l'analisi sistematica delle norme pattizie, delle direttive e, non ultimo, della giurisprudenza della CGE, consentono di individuare almeno due principi fondamentali: l'efficienza e la semplicità, ossia, imposte che non distorcano la concorrenza da un lato e imposte c.d. pigouviane²⁰ che consentano di trattare adeguatamente i problemi delle esternalità positive e/o negative che siano. Minore fondamento giuridico troverebbe un sistema di prelievi con un chiaro profilo redistributivo degli oneri che presupporrebbe l'esistenza esplicita di un principio di capacità contributiva notoriamente riferito ai cittadini-contribuenti e attuabile in via principale attraverso imposte dirette e personali.

Tutto questo non esclude che considerando congiuntamente l'insieme delle entrate e quello delle uscite, il bilancio comune non abbia un suo profilo redistributivo caratterizzato da forme più o meno spinte di progressività.

Questa premessa vuole chiarire come alla stregua di quanto detto in materia di BPE, anche la linea argomentativa a favore di alcuni prelievi è o deve essere guidata innanzitutto dagli aspetti allocativi dei primi, la cui produzione e/o fornitura va finanziata innanzitutto in modo efficiente e congruo.

In altre parole, la bussola dovrebbe essere non il governo minimo alla Nozick, tasse europee minime e, quindi, finanziamenti in una logica confederale quanto un governo europeo in grado di fornire e finanziare efficientemente i BPEur con caratteristiche strettamente comunitarie.

Sulle tasse europee o meglio sul sistema delle risorse proprie fondato su imposte, le opinioni sono molto controverse. Quelle che le sostengono propongono tre tipi di strumenti:

- 1) compartecipazioni;
- 2) addizionali o sovrimposte;
- 3) tributi propri in senso stretto.

La questione di merito da affrontare e valutare è in termini di analisi normativa, ossia, se ci sia un sistema di prelievo (una o più imposte) che migliori lo standard redistributivo attualmente fondato dal

²⁰ Si tratta di imposte c.d. correttive che sono strumenti idonei non solo a procurare gettiti cospicui ma anche a migliorare l'efficiente allocazione delle risorse. Si dice che producono un doppio dividendo anche nel caso in cui riducono esternalità negative.

lato del prelievo sulle contribuzioni nazionali caratterizzate dal principio di proporzionalità. L'attuale sistema è giudicato poco trasparente per via dei rimborsi e degli abbattimenti che non pochi paesi membri hanno ottenuto e a cui non sembrano voler rinunciare. Emblematico è il caso del rebate inglese. Alcuni commentatori valutano anche che l'attuale sistema incoraggerebbe il principio del *juste retour*²¹.

Oppure ancora se muoversi in una logica di imposte c.d. pigouviane, cioè di strumenti fiscali e/o agevolazioni speciali idonee a disincentivare e/o incentivare comportamenti cooperativi da parte dei governi nazionali che devono perseguire politiche comuni (tasse sulle emissioni di CO₂).

Un'analisi della problematica è all'odg perché al momento dell'approvazione delle prospettive finanziarie 2007-13 si è deciso che proprio tra il 2008 e 2009 bisogna concludere il *reassessment* del quadro finanziario con revisione solo dal lato della spesa ma anche dal lato dell'entrata.

Si scontrano due visioni del mondo. L'una che ritiene la concorrenza fiscale spinta un meccanismo idoneo a contenere la crescita continua della spesa pubblica. L'altra che non vuole spingere tale concorrenza a livelli dannosi per tutti in termini di offerta inadeguata ed inefficiente di beni pubblici in generale. È in discussione il grado di concorrenza fiscale che deve caratterizzare il sistema. Non è una questione facilmente valutabile in termini quantitativi. Ex post, a me sembra che si possa dire che, a parte i giudizi di valore di cui sono portatori i governi dei vari paesi membri e di diverso orientamento politico, non è revocabile in dubbio la insoddisfacente performance delle economie europee rispetto a quella americana o di altre economie mature. Nell'insieme persiste la c.d. euro-sclerosi. Non mi sembra che essa sia dovuta agli eccessi dello stato sociale e alle aliquote marginali troppo elevate del sistema dei prelievi diretti. I paesi scandinavi da quasi 20 anni hanno introdotto la c.d. dual income tax per ridurre la forte progressività che caratterizzava i loro sistemi tributari e in altri paesi come l'Italia c'è evasione fiscale diffusa che riduce sostanzialmente le aliquote marginali effettive di imprenditori e lavoratori autonomi²². Abbiamo già detto che il principio che informa l'attuale sistema di formazione delle risorse proprie fondato sulle contribuzioni è quello della proporzionalità. Passare ad un sistema fondato su imposte indirette avrebbe effetti redistributivi perversi per quei paesi che hanno sistemi tributari a prevalenza di gettito da imposte dirette.

Non ci pare che abbondino le proposte per assegnare a Bruxelles una imposta diretta personale e progressiva come di norma di registra nei paesi federali²³. Quindi se mai c'è un problema di progressività del prelievo, questo resta un problema sub-centrale e non della UE in quanto tale.

²¹ E questo è considerato veleno da Le Cacheux.

²² È solo un punto che volevo offrire alla riflessione del Gruppo.

²³ Il fatto che non ci sia a livello centrale della UE un sistema tributario vero e proprio, non significa che non ci siano principi che guidino la "governance" in materia di imposte dirette. Al riguardo, la buona governance è

E se l'euro-sclerosi è un problema generale esso non ha a che fare con le imposte progressive. Ci sembra piuttosto che essa sia dovuta all'insufficienza di investimenti pubblici in ricerca, sviluppo sostenibile, capitale umano, innovazione. Investimenti che richiedono maggiori entrate o indebitamento soprattutto da parte dei paesi "grandi".

Le prospettive di superare questa situazione di stallo in materia fiscale appaiono scarse se una volta per tutte non si supera il c.d. compromesso del Lussemburgo e/o criterio delle decisioni all'unanimità.

Strettamente connessa alla proposta di riformare il sistema delle risorse proprie per fondarlo anche su alcune imposte e tasse europee è la proposta di dare al governo europeo e/o alla BCE il potere di indebitarsi ed emettere titoli europei. La tesi a favore è quella di finanziare investimenti anche a produttività differita in grado di promuovere e sostenere la crescita, la produttività e competitività delle economie europee.

La tesi contraria è che se si consente tale potere di indebitamento, si attenua il rigore della disciplina di bilancio consentendo una progressiva lievitazione della spesa pubblica e un crescente ruolo del governo centrale europeo.

C'è certamente una insufficiente offerta di BPEur e c'è una insufficiente domanda pubblica a livello centrale. E questa è e va prospettata come una questione allocativa. Se non possiamo pensare che da questa crisi si esce solo al rimorchio da una ripresa degli altri poli dell'economia mondiale. Se non sono politicamente possibili a livello centrale interventi di solidarietà; se a prescindere dalla crisi attuale c'è un problema grave di crescita e di produttività, la risposta non può non essere che in termini di maggiore domanda di investimenti autonomi da parte dell'operatore pubblico.

Alcune osservazioni e prime conclusioni

Bisogna evitare a tutti i costi il "ripiegamento all'interno dei confini nazionali" della politica resuscitando il fantasma dello Stato nazionale di stampo ottocentesco che è morto e sepolto e che non ha alcuna seria possibilità di ritornare in auge se non in una ipotesi catastrofica e suicida della Comunità internazionale, che non facesse tesoro dell'esperienza degli anni '30 quando gli egoismi e le chiusure

stata definita dall'Ecofin del 14 maggio 2008 e consiste nell'accordo di perseguire i seguenti tre principi: trasparenza, lo scambio di informazioni e una sana concorrenza fiscale. Vedi Draft di una Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale "Promoting Good Governance in Tax Matters", April-May 2009. La bozza di Comunicazione segue le decisioni assunte nel recente G20 di Londra (2.04.09) e valorizza le acquisizioni conseguite negli ultimi dieci anni tendenti ad evitare la erosione delle basi imponibili delle imposte dirette sul reddito delle persone fisiche e giuridiche e le distorsioni all'allocazione degli investimenti in armonia con i principi del mercato interno. Naturalmente in chiave critica, si può sempre osservare che il vero problema è di vedere se, sul terreno pratico, ci si limiterà solo a parlare di cooperazione oppure si assumeranno anche concrete misure operative.



nazionalistiche delle principali potenze occidentali finirono con il condurci al disastro della seconda guerra mondiale.

Con tutti i limiti delle azioni concrete assunte fin qui e tenuto conto del fatto che a livello centrale della UE non esistono imposte dirette sulle persone fisiche e giuridiche, emerge di nuovo un vantaggio comparato per la UE nel senso che le discussioni sulla cooperazione in materia di tassazione non partono da zero e possono essere valorizzate esperienze e conoscenze già acquisite. Vedi ad esempio la Direttiva sulla Tassazione dei redditi di capitale quanto mai di attualità dopo gli orientamenti assunti dal G20 di Londra (2.04.09).