

I beni pubblici europei

di Enzo Russo

Contributo per il gruppo di ASTRID sul Bilancio europeo

bozza 24/09/09

intro 02/10/09

“I governi nazionali non sanno più come devono governare l’Europa. Lavorano al ribasso, senza convinzione, con un modello di governo minimalista che pone al centro dell’attenzione gli interessi nazionali”. Patrizia Nanz, 2009

Introduzione

La teoria dei beni pubblici inizialmente è stata sviluppata in un modello di economia nazionale chiusa. Sotto la spinta della liberalizzazione degli scambi del secondo dopoguerra e, successivamente, della globalizzazione si è arricchita la letteratura sui beni pubblici globali e su quelli transnazionali e/o regionali. Anche per impulso delle organizzazioni specializzate delle Nazioni Unite, una quota crescente degli aiuti internazionali che queste erogano ai PVS è destinato a finanziare beni pubblici nei vari paesi. Una buona parte di questi aiuti interessa non solo beni pubblici globali ma anche beni regionali che producono esternalità diffuse in aree ampie transnazionali e/o transfrontaliere. Negli ultimi due decenni si è scavato molto a fondo su detta distinzione e si è approfondito il discorso sulla terza caratteristica (di *publicness*) dei beni pubblici sovranazionali che prima era stata alquanto trascurata: la c.d. tecnologia di aggregazione, ossia, come si combinano i singoli contributi o le varie modalità di finanziamento nel determinare il livello di offerta pubblica di un dato bene pubblico.

E’ noto che, assumendo - per lo più convenzionalmente - indivisibilità e non rivalità per i beni pubblici (nazionali) si determinano incentivi a non contribuire o ad assumere comportamenti strategici non cooperativi. In contesti globali o transnazionali dove il legame di solidarietà è meno forte che a livello nazionale, il prevalere di comportamenti *free-riding* che determinano un livello inefficiente di offerta pubblica. Gli economisti che lavorano con le organizzazioni specializzate delle NU sono stati quindi spinti ad approfondire anche in termini operativi non solo le prime due caratteristiche di *publicness* ma anche la terza in particolare per i BPG e quelli regionali, trovando

indicazioni molto utili non solo per l'applicazione dei principi del beneficio o di "chi inquina paga" ma anche di quello di sussidiarietà come criterio operativo per l'assegnazione e/o riassegnazione delle competenze e disegno o ridisegno delle istituzioni che devono gestirle ai vari livelli.

Essendo l'Unione Europea un'area vasta di dimensione continentale, è d'obbligo distinguere innanzitutto tra beni pubblici che interessano tutti i paesi membri ed altri beni che interessano sottoinsiemi di paesi e/o ambiti territoriali transfrontalieri più o meno ampi che possono essere individuati sulla base di criteri economici.

La storia del processo di integrazione europea ci dice che dopo il fallimento della Comunità europea della difesa (CED), si è ripiegati sull'obiettivo più limitato della creazione di un mercato comune fondato su quattro libertà fondamentali. Lo sviluppo della politica agricola comune (PAC) ha quindi assorbito una quota crescente delle risorse che coniugata ai vincoli stringenti che insistono sul bilancio europeo ha lasciato poco spazio ai beni pubblici europei. L'attuazione della moneta unica e la scelta della politica economica decentrata ha rafforzato detti vincoli che determinano una offerta inefficiente di BPE. A partire dal 2005 (dopo i referendum francese e olandese) il progetto della Costituzione europea è stato frenato. Si è rafforzata quindi la logica intergovernativa che 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 imposto dall'adozione del regime di piena libertà dei movimenti di capitale. La crisi finanziaria ed economica che stiamo ancora vivendo ha messo in evidenza limiti e capacità di intervento coordinato della UE specialmente nei confronti dei nuovi membri. Si registra un certo logoramento del progetto europeo. Siamo ad una svolta epocale mondiale e regionale.

C'è il c.d. *acquis communautaire* che nessuno sembra mettere in discussione e abbiamo risultati concreti ed obiettivi già raggiunti non indifferenti. E tuttavia essi non sono irreversibili. Peraltro 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 pubblici¹. La politologia ci insegna che Stati e istituzioni sovranazionali si legittimano per quello che riescono a fare e per i problemi comuni che riescono a risolvere. Nella UE c'è un deficit di democrazia e di offerta pubblica. Cercheremo di dimostrare come il consolidamento e/o il rilancio del progetto europeo possa

¹ 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.

avvenire consentendo al governo della UE di produrre e/o fornire i beni pubblici europei che rafforzino il suo ruolo e la sua identità sostenendo la crescita e lo sviluppo sostenibili.

1. La teoria classica dei beni pubblici

Musgrave (1959) ha sistematizzato la tripartizione delle funzioni del bilancio dell'operatore pubblico: ri-allocazione; 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 che 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 economie del mondo sono economie aperte.

Accanto al più generale processo di globalizzazione sono in corso a livello regionale (transnazionale) ampi processi di integrazione economica e politica che modificano notevolmente il modello di riferimento e consentono di internalizzare economie di scala o cogliere economie di scopo - come prima non era possibile fare.

C'è la nuova organizzazione mondiale del commercio (WTO) che cerca di promuovere a livello generale gli scambi internazionali.

Tali processi comportano una riassegnazione delle competenze tra i vari livelli di governo per cui non è sempre utile seguire il c.d. criterio storico-normativo (legislativo) (D'Atena, 2003:20) che è l'approccio seguito, in parte significativa 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. Tutto questo in una visione c.d. di economia pubblica classica di efficienza paretiana. Si è fatta strada nel frattempo anche un approccio c.d. di nuova politica economica che utilizzando gli schemi della teoria dei giochi analizza la natura e qualità degli equilibri possibili sulla base dell'interazione delle strategie degli operatori pubblici che intervengono ai vari livelli di governo (sopranazionali, nazionali-centrali e sub-centrali)².

1.1. I beni pubblici globali

² Essendo questo un documento di *policy*, noi non entreremo nel merito dei vari modelli sviluppati per valutare ottimalità e stabilità degli equilibri possibili nei vari contesti ma, all'occorrenza, cercheremo di darne cenno per spiegare come le analisi condotte non manchino di supporto teorico quando esso sussiste.

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 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 del trentennio 1976-2006 che ci ha consegnato la crisi mondiale del 2007-08, 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 BPE, alle cose da fare e alle funzioni da assegnare al governo comunitario, specialmente in una congiuntura drammatica come quella che stiamo ancora vivendo⁴, potrebbe aiutare a superare i rigidi limiti del bilancio europeo. Questi impediscono la produzione e/o fornitura di nuovi BPE pure necessari e

³ Vedi ad esempio: Kaul I., Grunberg and Stern (eds), 1999; Ferroni Marco A., Ashoka Mody, 2002; AAVV., Providing Global Public Goods, edited by Inge Kaul, Pedro Conceicao, Katell Le Goulven and Ronald U. Mendoza, Oxford University Press, New York, 2003.

⁴ Il PIL mondiale va in rosso per la prima volta in dieci anni. "Nessuno può negare – afferma il Presidente Obama (febbraio 2009)- 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".

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

Accanto ai beni pubblici globali crescente peso e sostegno ricevono quelli regionali o nella definizione di Todd Sandler (2002) beni pubblici transnazionali (TPG): questo autore stima che una quota crescente degli aiuti ufficiali ai paesi in via di sviluppo va a finanziare beni pubblici regionali. Siamo passati dal 16% degli anni '80 al 40% dei fine anni '90. Quindi il dibattito teorico su di essi non è solo tale. Segue i processi di integrazione economica regionale nei vari continenti del mondo ed è anche accompagnato da scelte concrete – anche se le risorse impegnate restano ben al di sotto dei fabbisogni.

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 1944⁶. La scelta del G-20 di Londra (aprile 2009) di rilanciare i diritti speciali di prelievo (DSP) e il ruolo del FMI con un cospicuo finanziamento si muove in tale direzione anche se c'è molta strada da percorrere⁷.

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, restano le più ardue difficoltà di stabilire dei patti intergenerazionali tra popoli diversi all'interno di una Unione così ampia. Da qui le difficoltà politiche di attivare procedure che consentano l'emissione di debito pubblico da parte del "governo" comunitario⁸.

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 proposta di Keynes, come noto, fu accantonata perché prevalse la scelta americana a favore del dollaro.

⁷ 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 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.

⁸ Sul problema del finanziamento degli investimenti vedi art. 309 (ex 267 TCE) che parla dei compiti della Banca europea degli investimenti che deve contribuire allo sviluppo equilibrato e senza scosse del mercato interno insieme agli altri strumenti finanziari dell'Unione.

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 e 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. Ciononostante, 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 che è osteggiato dalla maggior parte dei governi dei Paesi membri della UE. 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 prime esemplificazioni di beni pubblici europei

Al livello euro-zona (16 paesi membri) siamo un bel pezzo in avanti. Abbiamo l'euro e la BCE⁹. Gli Stati dell'euro-zona, a maggioranza, 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 strumenti¹⁰. Connessa con l'esistenza di una 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.

⁹ La reputazione, credibilità e anche l'*accountability* della Banca potrebbero essere maggiormente rafforzate se la sua posizione fosse meglio inserita nel contesto istituzionale dell'Unione dando al Parlamento europeo il potere di modificare all'occorrenza il suo statuto. Vedi al riguardo Fitoussi e Le Cacheux.

¹⁰ La stabilità finanziaria è parte della stabilità macro-economica. Intesa correttamente dovrebbe comprendere crescita sostenibile e pieno impiego.

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 suo 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 federale¹¹.

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. In questo ambito, viene in evidenza la questione strategica del riscaldamento globale (*Global Warming*). Anche in materia si può passare dalla logica del bene pubblico globale a quella del bene pubblico regionale valorizzando le esternalità e/o sinergie comuni in una regione vasta che va dalle coste dell'Atlantico ai confini della Russia. 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 regionale¹². Sarebbe assurdo e paradossale se non fosse così.

¹¹ Intendiamoci tale passaggio appare necessario nei limiti in cui al centro non si vuole una imposta diretta e personale di stampo federale. Non sarà mai unico come nella logica del Manifesto Europa 1992.

¹² Vedi Comunicato dello 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).

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 finanziamento¹³.

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 rilevante.

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 il 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 condiviso¹⁴, 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.

Un inciso a carattere storico. Nella storiografia sull'integrazione europea, la CEECA viene indicata come primo esempio di bene pubblico europeo¹⁵. 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. Ma se gli obiettivi sono la pace e la sicurezza mondiale, è chiaro che l'UE può e deve dare un contributo certamente più significativo e rilevante con una politica estera e della difesa comune¹⁶.

¹³ Questi ultimi sono individuati in contributi, aste di diritti e combinazioni dei due metodi.

¹⁴ 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 anche il contributo attivo delle altre grandi potenze a partire dalla UE.

¹⁵ 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 sostituiti sono stati proposti e sia pure in parte realizzati. Vedi *Agenda for Peace*.

¹⁶ Sulla politica estera e di sicurezza comune vedi l'art. 1.16 TCE e 11 del TFUE.

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

In 30 anni di egemonia del paradigma liberista 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 nel trentennio 1945-75, nell'età dell'oro di E. Hosbawn o nell'età non proprio dell'oro di R. Reich. 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.

Di nuovo, in questi termini, bisogna accettare che parte di questo difficile compito sia svolto indirettamente attraverso le allocazioni e riallocazioni che possono essere sapientemente guidate e regolate. Voglio dire che, all'interno di una strategia di integrazione economica e politica, una concorrenza virtuosa¹⁷ può promuovere la crescita e lo sviluppo anche delle aree sotto-utilizzate, evitando invece che una concorrenza fiscale interna perniciosa e troppo spinta provochi effetti dannosi per tutti, essenzialmente in termini di offerta insufficiente di BPE e BP a livello sub-centrale¹⁸. In altre parole, la strategia dovrebbe essere quella di spingere, attuare e consolidare il c.d. modello dell'economia sociale di mercato¹⁹ che valorizza ad un tempo la concorrenza nella produzione dei beni privati e la cooperazione nella fornitura dei beni pubblici ai vari livelli di governo. Secondo Florio (2007), strettamente connesso ad esso è l'idea di una estesa fornitura prevalentemente pubblica di beni di cittadinanza. Nel recente passato tale preferenza è stata messa in discussione all'acme del neoliberismo – ora agonizzante quanto a meno a livello globale – con

¹⁷ La concorrenza come a priori, infatti, contraddice anche la politica industriale in generale ridotta alla questione degli aiuti e la politica commerciale comune – anche questa ridotta ai minimi termini se non del tutto trascurata. Senza un opportuno bilanciamento delle tre politiche, in buona sostanza, la priorità assoluta assegnata alla concorrenza, mina la strategia di crescita dell'insieme delle economie europee. Vedi in tal senso: Fitoussi, Laurent, Le Cacheux, France2012/OFCE: 6-8.

¹⁸ Questa è conclusione tipica della teoria classica della politica economica: per effetto di una concorrenza spinta tra le giurisdizioni sub-centrali si determina una offerta insufficiente di beni pubblici.

¹⁹ 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.

l'adozione di grossi programmi di privatizzazioni e liberalizzazioni specie in Inghilterra. Secondo Florio, se l'operazione fosse ulteriormente portata avanti a livello europeo, il progetto di integrazione andrebbe incontro a grossi problemi di consenso. Quindi "la questione aperta è come attualizzare questa proposta nello spazio politico europeo, chiaramente oggi l'arena decisiva per affermare nuovi diritti di cittadinanza sopra-nazionali" (ibidem, 11).

1.3.5. Immigrazione e integrazione sociale

Non c'è solo un problema di regolamentazione ma anche di solidarietà, sostegno agli immigrati da qualunque parte essi vengano. Serve una politica di integrazione degli immigrati a livello europeo e di monitoraggio dei flussi migratori interni (libera circolazione delle persone) che non deve tollerare che tale libertà avvenga in condizioni umanitarie inaccettabili oppure determinando shock violenti nei mercati del lavoro²⁰. Quando ciò avviene, la responsabilità non può essere lasciata solo ai paesi destinatari e/o di transito. Anche in relazioni ai recenti tragici eventi verificatisi nel Canale di Sicilia e allo scaricabarile tra i governi di Malta e italiano e del governo italiano nei confronti della Commissione vale la pena di ricordare – come fa Pietro Vallone su la voce.info del 26.08.09 – che dal 2004 la UE ha costituito un'agenzia sopranazionale denominata Frontex per coordinare gli interventi di controllo dei confini dell'Unione²¹.

Se il problema dell'immigrazione dall'esterno è simmetrico a quello dell'invecchiamento della popolazione ed è comune alla maggior parte dei paesi membri specie di quelli dell'eurozona, se il problema demografico è comune anche la politica di integrazione deve essere comune anche in relazione al ruolo globale che la UE vuole giocare nella promozione dello sviluppo sostenibile, della lotta alla corruzione, della lotta per la pace. Non c'è pace senza giustizia e gli opportuni strumenti per il partenariato (non solo con i paesi africani) vanno adeguatamente potenziati se non vogliamo che

²⁰ Come non c'è un mercato unico ma solo interno delle merci, così non c'è un mercato unico del lavoro. Al contrario ci sono mercati variamente regolamentati anche per via dell'autonomia contrattuale delle parti sociali. E tuttavia la UE non dovrebbe consentire che accanto ai settori regolamentati persistano ampi settori di economia sommersa e, a volte, anche criminale o che spostamenti consistenti di lavoratori da una regione all'altra portino ad abbassamenti drastici dei livelli di garanzia dei lavoratori comunitari ed extracomunitari.

²¹ Frontex non si sostituisce agli Stati né questi delegano all'Agenzia i compiti di controllo. L'Agenzia monitora gli interventi e promuove l'armonizzazione delle norme e delle modalità applicative. I paesi membri cooperano nella gestione delle frontiere esterne. Si vuole arrivare ad un sistema europeo unico di sorveglianza delle frontiere. C'è anche un sistema di pronto intervento chiamato Rabit, ma nessuno Stato membro ne ha chiesto fin qui l'intervento. Alla luce di quanto appena citato, appaiono veramente singolari le dichiarazioni del nostro ministro degli esteri sulla latitanza della Commissione europea.

essi rimangono solo un libro di buone intenzioni. Il modello sociale europeo deve poter funzionare meglio per le donne²² e per i giovani dentro e fuori i confini della UE.

1.3.6. Pubblica Amministrazione europea

Alla luce degli attacchi e delle critiche strumentali che alcuni governi nazionali sistematicamente portano alla burocrazia europea, rea di un assunto eccesso di regolamentazione, al di là del merito del problema o degli alibi dietro ai quali, non di rado, si nascondono insufficienze e inadempienze dei governi dei paesi membri vale la pena fare un punto fermo sulla 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 viva 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 imprescindibile per rendere possibile la efficiente produzione e/o fornitura dei BPE quivi inclusa la complessa e delicata attività di regolazione.

2. Ulteriori elementi di teoria dei beni pubblici

Con riguardo a questo approccio che vuole valorizzare i BPE, 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 assume 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 fiscali” (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” diversi²³. Ma questo non deve preoccuparci più di tanto perché avviene la stessa cosa nel mercato quando, come nella realtà, esso non è perfettamente concorrenziale e/o è variamente

²² “La questione femminile è la chiave per la stabilità e la sicurezza mondiale. Solo le donne possono vincere povertà ed estremismo” Hillary Clinton al New York Times. “Il riscatto economico, politico e sociale delle donne nel mondo è forse il più grande tema della modernità” Paolo Valentino a commento di ampi servizi di Viviana Mazza e Alessandra Muglia sui diritti delle donne nei paesi in via di sviluppo quale sfida del secolo. vedi Corriere della Sera del 23.08.09.

²³ Vedremo più avanti che il prezzo fiscale si può ancorare al beneficio ricevuto, al danno apportato, alla capacità di pagare o a un mix di fattori.

segmentato²⁴. 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 di cui ci occuperemo più avanti.

2.1. Un problema di corretta percezione

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

Il beneficio dei BPE 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 netti²⁵.

Da queste ed altre difficoltà²⁶ che non richiamo per brevità discende la difficoltà di passare a ragionare in termini di BPE 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.

²⁴ 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.

²⁵ Il fatto che questi diritti e libertà fondamentali non siano stati mai messi in discussione dimostra la ferma volontà dei paesi membri (non solo di quelli fondatori) di continuare a cooperare. E la cooperazione, come noto, è lo strumento fondamentale attraverso il quale si producono beni pubblici a qualsiasi livello.

²⁶ Tra queste da considerare le rimozioni e/o strumentalizzazioni promosse da intellettuali e dagli stessi politici. Questi ultimi, a volte nascondono le loro insufficienze interne dietro la difficoltà di una Comunità a 27 membri. Sul punto vedi Tony Judt, *L'età dell'oblio*. Sulle rimozioni del '900, Laterza, 2009, recensito da Sergio Luzzatto sul Sole 24 Ore del 5.07.09 che afferma: "ignoranti di storia, i leader politici hanno insistito sulla memoria fino a riempire il Novecento di lapidi. Oscurando una grande impresa positiva: la costruzione del welfare State". *La European way of life* avrebbe preso il posto della *American way of life* dei primi anni '50. E' la questione della superiorità e tuttora non intaccata validità del modello sociale europeo che gli intellettuali europei non sembrano valorizzare abbastanza.

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

2.2. La domanda di beni pubblici

Già nel XIX secolo Adolfo Wagner aveva individuato una tendenza storica all'aumento della spesa pubblica. Questo dipende dall'aumento del reddito e, all'interno dello stesso, dalla circostanza che all'aumentare della domanda di beni privati corrisponde anche un aumento della domanda di beni pubblici. In altre parole, i beni pubblici sono beni normali e la loro domanda dipende dalla dinamica del reddito. Il livello del benessere sociale dipende sia dal consumo di beni privati sia dal consumo di beni pubblici specialmente ai livelli di reddito medio alti. 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 cambino²⁷. 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 livelli²⁸. In teoria la distribuzione può migliorare, in fatto, come noto, 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 essi²⁹. Di conseguenza si è accentuata la concentrazione del reddito e delle ricchezza e si sono approfondite le distanze tra i ricchi e i poveri all'interno di

²⁷ Da qui discende, da un punto di vista economico, la inopportunità di norme di tipo costituzionale e/o ordinario che pongano dei limiti precisi alla pressione tributaria e/o al livello della spesa pubblica.

²⁸ Ragionando in termini di equilibri di Nash, i punti interni al core possono essere diversi o il core può essere vuoto. In altre parole, con assetti decentrati all'interno della macro regione UE e facendo riferimento a BPE diversi, possono determinarsi diversi equilibri di Nash o non determinarsi affatto. Se la scelta è quella della gestione decentrata, serve uno stretto coordinamento. Solo così è possibile raggiungere un equilibrio nello spazio seppure con indeterminatezza degli strumenti. A fronte di scelta comune sulla quantità ottimale del BPE da produrre, agli Stati (soggetti cooperanti) verrebbe lasciato qualche grado di libertà circa la scelta degli strumenti (vedi Acocella e Di Bartolomeo, 2009).

²⁹ Ma c'è un apparente paradosso secondo i risultati di alcune analisi del Fondo Monetario internazionale: le distanze tra ricchi e poveri si sono allargate all'interno dei paesi ricchi mentre si sono ridotte tra paesi ricchi e paesi poveri a livello globale. Il fenomeno si ripete all'interno nella macro-regione UE-27. Da qui la necessità di migliorare e rendere più efficaci le politiche regionali e di coesione sociale all'interno della UE. Vedi Montani, manuale...

ciascuno di essi. 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);³⁰

Cosa comporta questo in generale per i beni pubblici? Una riduzione della domanda non solo per i beni pubblici nazionali ma anche per i BPE.

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. A me 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 economica e sociale³¹. 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. È anche una scelta obbligata atteso che per le dimensioni e per i vincoli che caratterizzano la dinamica del bilancio europeo, non ha senso pensare ad un aumento della spesa corrente che contribuisca a rilanciare la domanda aggregata di consumi.

Come abbiamo visto nel § 1.3.2, allo scopo di rimediare ai mali comuni, si evidenzia necessità di intervenire per ridurre i danni del cambiamento climatico, del congestionamento e inquinamento da traffico, per contenere le produzioni di beni che distruggono risorse naturali non rinnovabili, per la lotta alle malattie infettive, per arginare le epidemie, ecc..

Non ultimo a favore di una più ampia produzione e/o fornitura di BPE è la necessità di giustificare e/o impedire il declino del progetto di Unione europea. Secondo la teoria della stabilità egemonica, un sistema si giustifica, ossia, trova legittimazione se offre i beni pubblici che ne giustificano l'esistenza³². Nel sistema egemonico americano durato sino al crollo del sistema di Bretton Woods (1971) per gli aspetti finanziari e, ben oltre, per quelli relativi alla sicurezza, è la potenza egemonica

³⁰ Questo concetto è meglio sviluppato da Rawls a p. 277. Il fenomeno si ripete all'interno nella macro-regione UE-27. Da qui la necessità di migliorare e rendere più efficaci le politiche regionali e di coesione sociale all'interno della UE. Vedi Montani 2008: 146-48.

³¹ Qui si può fare ampliamento sulla base degli appunti presi al Seminario sulla coesione sociale – relatore Fabrizio Barca.

³² A proposito di deficit democratico e/o legittimazione, bisogna superare la situazione di stallo in cui si trova l'attuale assetto istituzionale della UE. Da un lato il Parlamento europeo depositario di regolare legittimazione popolare ma senza veri e propri poteri decisionali, dall'altro degli organi legislativi ed esecutivi (Consiglio, Commissione, BCE, ecc.), detentori di poteri decisionali e strumenti operativi ma senza diretta legittimazione democratica. L'anomalia sta tra l'altro nel Consiglio che non è in alcun modo legittimato dal PE ma solo dai parlamenti nazionali.

degli USA che svolge tale ruolo, soprattutto in termini di sicurezza. Nell'Unione europea, il progetto è cooperativo ma è o tenderà a essere cooperativo anche quello che riguarda la governance globale o planetaria³³. Non è un punto di debolezza ma di forza anche se l'avanzamento del progetto può subire dei ritardi e degli arretramenti³⁴. I due tipi di beni pubblici trovano un comune fondamento anche se possono seguire percorsi diversi in tempi diversi per convergere. Beni pubblici globali e quelli regionali non sono indipendenti e alternativi ma si complementano e integrano nello svolgimento della stessa funzione. Rispetto ai problemi della pace e della giustizia penale internazionale, la creazione di uno spazio giudiziario europeo, il mandato di cattura europeo e il più efficiente funzionamento e coinvolgimento delle corti europee possono contribuire da un lato a ridurre il problema mondiale, dall'altro consolidare il modello sociale europeo³⁵.

2.2.1. Un approfondimento delle caratteristiche di publicness

I regional (or transnational) public goods possono essere visti come categoria intermedia tra i BP nazionali e quelli globali, guardando proprio all'estensione degli effetti di *spillover* e/o di traboccamento oppure sulla base di distinzione più articolata tra beni pubblici samuelsoniani puri (come detto una vera rarità), beni pubblici impuri; beni club e beni a produzione congiunta.

Intanto precisiamo subito che accanto alle caratteristiche di non rivalità e non escludibilità di alcuni beni pubblici si considera qui la terza proprietà di *publicness* di alcuni beni pubblici che spesso viene trascurata nei manuali introduttivi di economia pubblica: la c.c. tecnologia di aggregazione, ossia, come si combinano i singoli contributi nel determinare il livello di offerta di un dato bene pubblico. Beni pubblici che quindi possono essere meglio classificati come puri, impuri, beni club³⁶ e beni a costi congiunti³⁷. La rivalità può essere solo parziale e la escludibilità completa. Quest'ultima anche

³³ 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.

³⁴ Per più ampie considerazioni su tale punto, vedi saggio (senza data) di G. Montani sulla UE, i beni pubblici globali e l'ordine mondiale post-egemonico.

³⁵ Sul punto oltre alle pubblicazioni di Astrid, vedi tra gli altri G. Montani saggio senza data.

³⁶ Tra i beni pubblici impuri, ci sono i c.c. beni club i quali producono benefici in parte rivali e per i quali è praticabile l'esclusione senza che questa si traduca in discriminazione negativa. Se l'esclusione è implementata, si supera il problema del *free-riding*. Nel club si può tenere conto delle diverse preferenze quanto alle quantità consumate dai diversi soci. Chi usa di più il club, paga maggiori contributi. Il che consente di finanziare una offerta efficiente (Sandler, 2005: 5).

³⁷ Certe attività pubbliche generano prodotti diversi che, a loro volta, presentano caratteristiche diverse di *publicness*: beni pubblici puri, beni club, beni privati o ibridi. Azioni a protezione delle foreste pluviali da un lato producono BPREg come bacini fluviali, aree di turismo ecologico, influenzano il clima localmente e, dall'altro, BPG come impatti sulla biodiversità e riduzione di anidride carbonica. Qui si tratta di stabilire il rapporto tra i primi e i secondi. Se prevalgono i primi, aumentano i benefici escludibili e, quindi, è possibile che mercati o club possano offrirne quantità efficienti. Se prevalgono i secondi, si ha offerta insufficiente o eccesso di consumo da parte di alcuni per cui si rende necessario un intervento regolatore che internalizzi suddetto rapporto (Sandler, 2005: 6).

se tecnicamente possibile, a volte, può non essere socialmente accettabile e, quindi, non praticata. L'approfondimento del funzionamento di questi meccanismi ci consente da un lato di trovare indicazioni più precise circa il finanziamento dei vari tipi di beni pubblici regionali, di capire meglio gli incentivi che vi si collegano (e, quindi, la possibilità di neutralizzare in tutto o in parte comportamenti *free-riding*) e, dall'altro, di applicare in maniera più congrua il principio di sussidiarietà.

Summation è la tecnica di aggregazione tradizionale. Nella bonifica di un ecosistema, il livello dei risultati è determinato dalla somma delle sostanze inquinanti rimosse. In termini di contribuzioni all'opera di bonifica, si sommano insieme le contribuzioni dei vari paesi. I singoli contributi sono intercambiabili nel senso che, a parità di ammontare, esercitano lo stesso impatto marginale. In un simile contesto, ossia, con beni pubblici non escludibili sono probabili comportamenti *free-riding*. Per contenere questi ultimi serve un'autorità sovranazionale in grado di erogare sanzioni efficaci (Sandler, 2005:7).

Weighted Sum. Si sceglie questa tecnica di aggregazione quando a determinare il livello dell'offerta del bene dato è la somma ponderata di contributi che tengono conto dei diversi sforzi individuali e/o diversi apporti al male comune. E' un metodo di aggregare e valutare i risultati in sede di analisi multi criterio per valutare progetti di investimento. La riduzione delle piogge sulfuree che cadono su un data area (paese) può dipendere dai venti, dalla collocazione geografica degli impianti emittenti, dal tempo impiegato nello spostamento aereo dei fattori inquinanti. In questo caso, le contribuzioni non sono intercambiabili e gli incentivi ad assumere comuni azioni protettive possono essere diversi in relazione a diverse situazioni di emissioni che ricadono sul proprio territorio o su quello di altri (Sandler, 2005: 8).

Nel caso di *Weakest link*, invece, il contributo minimo determina il livello effettivo di fornitura del bene pubblico per la comunità. Esempio: nel caso di una epidemia o di una rivoluzione, lo sforzo minimo da parte di uno dei membri della comunità determina il livello di sicurezza di tutti. Con un bene di tal tipo, gli altri componenti della comunità non avranno interesse a contribuire di più. Se quelli che contribuiscono non sono necessariamente quelli che dovrebbero farlo, una appropriata redistribuzione degli oneri potrebbe migliorare l'efficienza (Cornes and Sandler, 1996: 187). Ed ancora, se un gruppo di paesi confinanti è minacciato ugualmente da un incendio, il paese che fa lo sforzo minimo avrà l'impatto maggiore sulla probabilità di spegnere l'incendio. Anche alle reti di trasporto e alla rete internet si applica questa tecnologia. Una rete fallirà nel suo punto più debole. Il *free-riding* è eliminato. Non conviene non contribuire perché ciò produrrebbe altri buchi o punti

deboli nella rete. Con diversa capacità di pagare, i più ricchi hanno interesse a dare aiuti rilevanti a chi può contribuire poco purché ci siano effetti di spillover (Sandler, 1998 e 2005).

La tecnologia di aggregazione *Weaker link* è simile a quella *weakest link* ma meno stringente. Lo sforzo minimo del primo paese che si attiva ha un grande impatto marginale nel determinare il livello dell'offerta o della fornitura del bene pubblico ed è quindi seguito da altri. La produttività - diciamo così - degli sforzi (delle contribuzioni) che si aggiungono al primo è decrescente. Si applica ai casi della lotta alla fauna e flora infestanti (*pests and weeds*) e agli sforzi per informare la gente e formare una coscienza di prevenzione sulle malattie infettive tipo AIDS. (Sandler, 1998).

Un'altra tecnologia di aggregazione è quella della soglia o *Threshold*, dove, i benefici di un'attività pubblica possono essere colti solo quando la somma delle contribuzioni individuali raggiunge un certo livello. Si applica al controllo degli incendi boschivi, delle piene fluviali o alluvioni regionali, al *peacekeeping* regionale, ecc.

Best shot. In questo caso, è il contributo più grosso del singolo paese che determina il livello dell'offerta. La fattispecie si applica a molte delle malattie ma anche alla ricerca e allo sviluppo. Può determinare una distribuzione diseguale degli oneri e lo sfruttamento dei contributori più grossi da parte dei piccoli. Ad es.: nella lotta contro uno "Stato-canaglia" che minaccia la comunità internazionale, il paese che fa il massimo sforzo (che colpisce più duramente) può neutralizzare del tutto la minaccia. Analogamente nella lotta contro malattie, come l'Ebola, l'AIDS, la tubercolosi, ecc. che abbiano specificità regionali. E' adatto anche nella predisposizione di un sistema satellitare mirato alla costruzione di stazioni di lancio a livello regionale. Richiede coordinamento per evitare duplicazioni e sprechi. La tecnologia *best shot* è associata a giochi di coordinamento nei quali solo l'uno o l'altro giocatore ha bisogno di operare in equilibrio (Sandler, 1998).

La tecnologia *Better shot* è analoga alla precedente ma meno stringente. Lo sforzo più grosso esercita l'impatto marginale più elevato. Questo decresce per le contribuzioni dei paesi che si aggiungono al primo.

Tab. 1 - Beni pubblici regionali: tipologie ed alcuni esempi

Tecnologia di aggregazione	Beni pubblici puri	Beni pubblici impuri	Beni Club	Beni a produzione congiunta
<i>Summation</i> : fornitura totale è uguale alla somma dei singoli contributi.	Risanamento ecosistema locale	Cura dei singoli ammalati	Parchi regionali	Conservazione foreste pluviali

<i>Weighted sum</i> : offerta totale è uguale alla somma ponderata dei singoli contributi.	Controllo di malattie infettive	Riduzione delle piogge acide	Reti trasporto di energia	Contro movimenti insurrezionali
<i>Weakest link</i> : contributo più piccolo determina il livello dell'offerta.	Profilassi per malattie regionali	Monitoraggio insorgenze malattie regionali	Controllo del traffico aereo	Servizi di intelligence
<i>Weaker link</i> : contributo più piccolo ha l'impatto più grosso sul livello globale e così di seguito	Mantenimento in sicurezza di una rete	Contenimento di infestazioni in agricoltura	Infrastrutture di trasporto	Connettività Internet
<i>Threshold</i> : benefici del bene si manifestano solo quando i contributi superano una certa soglia.	Controllo di alluvioni regionali	Spegnimento di incendi regionali	Gruppi di gestione di crisi	Peace-keeping a livello regionale
<i>Best shot</i> : il contributo più grosso determina il livello dell'offerta aggregata.	Profilassi di malattie regionali specifiche	Ricerca di fattori geo-climatici specifici	Stazione di lancio satellitare (Alcantara)	Monitoraggio a distanza di uragani
<i>Better shot</i> : il contributo più grosso ha l'impatto maggiore, seguito dal secondo e così via.	Scoperta di un vaccino efficace	Risanamento di fuoriuscita di petrolio	Strutture per il controllo di rischi biologici	Ricerche biologiche

Fonte: Sandler, 2005

Non ultimo va tenuto presente che, in molti casi, BPG e BPE non sono indipendenti né alternativi. In alcuni casi sono complementari in altri sostituti. 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. Anche Sandler pensa che bisognerebbe costruire organizzazioni ad hoc per produrli proprio perché si tratta di *regional club goods* e quindi bisognerebbe pensare ad autorità di bacino, agenzie ad hoc per ambiti territoriali ottimali, ecc.

L'individuazione della giurisdizione più appropriata deve essere guidata dall'esternalità (o effetti di *spillover*), dalla tecnologia di aggregazione e non solo dal principio di sussidiarietà. Ci sono delle economie di scala, connesse al processo produttivo da internalizzare ma anche c.d. economie di scopo connesse alle caratteristiche mono o pluri-funzionale della struttura che deve gestire una o più attività. È la strada che ha intrapreso da tempo la Unione europea che pertanto ha una serie di vantaggi comparati, in termini di economie di scala e di scopo, rispetto a situazioni internazionali ove non esistono agenzie specializzate o funzionano male o la diversità nelle preferenze è maggiore.

2.3 Le previsioni della Costituzione europea

Ci si può quindi chiedere in che rapporto si collochino i BPE e quelli nazionali dei paesi membri della UE. Vale l'analogia osservata prima tra BPG e BPE, ossia, un rapporto in cui questi ultimi

integrano e/o completano quelli dei paesi membri. Non alternativi né indipendenti. Si complementano a vicenda, consentendo ai paesi membri di internalizzare le esternalità relative ai vari beni all'interno della intera giurisdizione UE o di ambiti territoriali sub-centrali più appropriati – oltre i rispettivi confini nazionali. Non è casuale a questo riguardo che quasi tutti i BPE di cui stiamo parlando sono collocati tra le competenze concorrenti nella Costituzione europea, ossia, tra quelle competenze per le quali si richiede la cooperazione tra UE e paesi membri.

Vediamole dunque queste competenze concorrenti secondo la formulazione che ne è venuta fuori dall'art. 4 del TFUE che riprende l'art. I.14 del TCE. Il comma 2 afferma che l'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali settori: a) mercato interno; b) politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nella Parte III (del Trattato); c) coesione economica, sociale e territoriale; d) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare; e) ambiente; f) protezione dei consumatori; g) trasporti; h) reti transeuropee; i) energia; j) spazio di libertà, sicurezza e giustizia; k) problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nella parte III del Trattato. Seguono il comma 3 per i settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio e il comma 4 per i settori della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario dove si dice che "l'Unione ha competenza per condurre azioni e una politica comune, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro".

Ovviamente ai fini di questa analisi tale elencazione è indicativa ma non solo tale perché costituisce il vero programma di beni comuni che l'Unione europea è venuta elaborando in questi decenni.

2.3.1. *Le proposte di Le Cacheux e Fitoussi*

In prospettiva storica, tra i BPE alcuni elencano: la CECA, il mercato comune e ora il mercato unico; la PAC³⁸, l'Euratom; la coesione economico, sociale e territoriale con i vari fondi che la perseguono;

³⁸ La PAC da alcuni è considerata esempio di BPE in accezione ampia ma anche di utilizzo non appropriato delle scarse risorse del bilancio europeo. Basta riflettere alla sproporzione tra il peso dei fondi PAC nel bilancio europeo e quello dell'agricoltura nell'economia europea per capire come ciò sia dovuto al persistente peso di potentissime lobby da un lato e all'incapacità dei governi di tagliare privilegi consolidati dall'altro. Per altro verso, è vero che i fondi PAC contribuiscono a produrre sanità e sicurezza alimentare ma se questi beni diventano vieppiù globali, se la globalizzazione verrà meglio gestita e i tentativi protezionistici adeguatamente contenuti, allora i fondi per la PAC possono essere ridotti e utilizzati più selettivamente. E tuttavia resta la sproporzione tra la percentuale di BPE nel bilancio europeo e quella che si può riscontrare nei bilanci di altri stati federali. Per più ampie analisi e valutazioni rinvio al *paper* di Margherita Scoppola.

l'euro; la stabilità monetaria e finanziaria; la crescita sostenibile, l'esplorazione spaziale³⁹, ecc.; il sistema di sicurezza e assistenza sociale, ecc.

Secondo Le Cacheux e Fitoussi (2007), ambiente, energia, ricerca e piena occupazione sono BPE cui collegano criteri di urgenza. Tuttavia la questione da approfondire è non solo quella 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.

Le Cacheux e Fitoussi propongono che si creino per i primi tre beni delle comunità (ambiente, energia e ricerca), autorità e/o agenzie *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'Euratom⁴⁰. 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 2007⁴¹.

2.4. Reti transeuropee di trasporto

Si tratta di un chiaro esempio di BPE. I trasporti su scala regionale vasta sono essenziali per garantire la mobilità delle persone, delle merci e la sicurezza. In termini negativi contribuiscono al cambiamento climatico che distrugge la terra, atteso che al trasporto su strada e a quello aereo si imputano rispettivamente l'84 e il 12% delle emissioni di CO₂. Se così, è chiaro che lo sviluppo del trasporto su rotaia con adeguate connessioni con quello portuale e marittimo richiede un grande sforzo finanziario. Questo può e/o dovrebbe essere sostenuto in via principale attraverso l'indebitamento a lungo termine. Limitate sono le risorse che possono arrivare dalla parte corrente e in conto corrente del bilancio europeo. Le proposte in discussione sono due: quella del ricorso alla emissione di euro-bond e quella dell'attribuzione alla UE delle entrate tariffarie previste dalla Direttiva c.d. Eurovignette. Vedi *paper* di Guglielmi.

2.5. Qualche recente acquisizione

³⁹ Vedi il progetto dell'Ente spaziale europeo per lo sviluppo di un veicolo per portare 4 uomini nello spazio e riportarli a terra: *Advanced Re-entry Vehicle*.

⁴⁰ Vedi dossier *Alternatives économique*, n. 256, marzo 2007.

⁴¹ L'Europa dei beni pubblici. Editions Fayard-Presses de Sciences Po, 2007.

Sulla stabilità finanziaria⁴² fa piacere registrare un piccolo passo in avanti. A maggio la Commissione ha recepito le indicazioni del Rapporto de Larosière (febbraio 2009) formulando delle raccomandazioni. Sia pure con qualche annacquamento, il 9 giugno scorso esse sono state recepite dal Consiglio Europeo. Entro l'autunno di quest'anno le raccomandazioni si tradurranno in strumenti legali. Cosa si prevede? Una regolamentazione prudenziale a livello micro e macro. La prima si occuperà di verificare se le regole sono applicate a livello della singola istituzione sottoposta a vigilanza. La seconda si occuperà di valutare il rischio sistemico che assume caratteristiche diverse e più pericolose di quello micro relativo alle singole istituzioni. Per svolgere tali delicati e complessi compiti saranno create due nuove autorità: The Economic System of Financial Supervisors e the Economic Systemic Risk Board. Alla prima Autorità faranno capo tre Autorità di vigilanza: 1) quella sulle banche; 2) quella sulle assicurazioni e i fondi pensione; 3) quella sui mercati e i valori mobiliari. Accanto alla BCE avremo quattro o due autorità di supervisione. Un sistema complesso che certamente richiederà qualche forma di coordinamento non solo orizzontale ma anche verticale tra loro e con le autorità nazionali.

È previsto che ogni autorità abbia personalità giuridica, presidenza a tempo pieno, autonomia di bilancio. Dovranno essere elaborati standard e regole comuni. Dovranno non ultimo coordinarsi con analoghe autorità di altri Paesi.

La valutazione di insieme è positiva (vedi Luigi Spaventa su "Affari & Finanza – Repubblica" del 29 giugno 2009). Le nuove istituzioni sono state approvate con il voto contrario di un gruppo di Paesi guidati dal Regno Unito. Anche la Commissione ci ha messo del suo annacquando l'incisività di alcuni poteri.

Condivido anche la valutazione di Spaventa secondo cui la quarta entità (preposta alla valutazione del rischio sistemico) sia fragile. L'assunto è che se il rischio è sistemico, esso è globale e andrebbe valutato a tale livello. Ma l'assetto legale a livello globale è molto fragile o inesistente (vedi al riguardo la trasformazione del Financial Stability Forum in Board) e quindi è comprensibile che un'autorità che operi a quel livello sia debole. Abbiamo visto nel recente passato come il FSF e la Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI), pur avendo avvistato o avvertito i pericoli di una crisi imminente, non siano stati in grado di provvedere per prevenirli semplicemente perché i provvedimenti concreti da assumere spettano ad altri. Vedremo la fine che faranno i Legal Standard preparati da Tremonti per il G-8 dell'Aquila, prontamente rinviati al G-20 di Pittsburgh.

⁴² Sulla stabilità economica e finanziaria internazionale quale bene pubblico globale vedi Di Bartolomeo et al. (2008).

In ogni caso, il rischio sistemico è tale perché innescato da diversi rischi a livello regionale e che ci siano autorità temute e rispettate che sistematicamente possano verificare il formarsi e la trasmissione di tali rischi a livello sub-planetario è positivo⁴³. Anche in questa materia vale il principio di sussidiarietà. Le “vedette” regionali potrebbero individuare l’origine di tali rischi e, nella migliore delle ipotesi, potrebbero stroncarli o contenerli ancora prima della loro trasmissione e del loro diffondersi a livello più generale. In caso contrario, potrebbero coordinarsi verticalmente con il FSB per adottare i provvedimenti conseguenti. Saranno in grado di svolgere tale compito? Saranno conferiti dai diversi Paesi i necessari poteri? È questa la scommessa. È forte anche il rischio che, passata la tempesta perfetta, molti si rilassino e non facciano niente o meno del necessario per prevenire nuove crisi e, magari, ritornino a difendere margini di sovranità nazionale nella materia⁴⁴.

3. Il finanziamento dei beni pubblici europei

Nuove spese allocative per rilanciare la offerta pubblica europea richiedono nuovi strumenti di finanziamento. In questa terza parte del lavoro possiamo analizzare sommariamente le principali proposte di imposte europee che dovrebbero alimentare le risorse proprie della UE. A partire dal Rapporto redatto per la commissione bilancio del Parlamento europeo (citare estremi). Anche su questo argomento la letteratura è ormai considerevole e ne faremo una rassegna sommaria solo per individuare alcuni criteri di scelta una volta che siano individuati a monte i BPE da produrre e/o da fornire.

3.1. I vincoli del sistema

Ragionando in termini di *tax design*, un sistema tributario moderno e normale dovrebbe rispettare i seguenti cinque criteri: **efficienza** economica; **semplicità** amministrativa; **flessibilità** ciclica⁴⁵; **trasparenza** politica; **equità** distributiva.

⁴³ Per i rischi o mali pubblici, in buona sostanza, vale la simmetria con i beni pubblici nella loro articolazione: globale, regionale, nazionale e locale.

⁴⁴ Vedi anche intervista di Vittorio da Rold – Sole 24 Ore del 26.06.09 - a Robert Merton, Nobel per le formula sui derivati, che esprime cautele sul rischio di un eccesso di regolamentazione sulla finanza che portasse ad una netta separazione tra finanza e economia reale non auspicabile.

⁴⁵ 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. Non 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, secondo gli annunci dei governi, la riduzione della spesa pubblica e, a livello UE, quella di non consentirne l’aumento anche infinitesimale.

Ma per la UE in questa fase storica non si prevede un sistema tributario né 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 e, nemmeno, tedesco – anche se questo ultimo modello, nelle circostanze, sarebbe probabilmente quello più adatto. Non può avere neanche le caratteristiche di un sistema tributario di uno stato nazionale come evolutosi nella seconda parte del XX secolo, ossia, idoneo a finanziare un governo grosso.

Secondo me, un tale sistema tributario non è necessario né auspicabile anche 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 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, sposa una posizione estrema del tutto inadeguata e problematica perché non consente alcuna politica di stabilizzazione a livello comunitario e una funzione di redistribuzione solo embrionale.

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 UE⁴⁶. Tuttavia l'analisi sistematica delle norme pattizie, delle direttive e, non ultimo, della giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea (CGE), consentono di individuare almeno due principi fondamentali: l'efficienza e la semplicità, ossia, da un lato, imposte che non distorcano la concorrenza e, dall'altro, imposte c.d. pigouviane⁴⁷ 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'adozione esplicita di un principio di capacità contributiva

⁴⁶ Vedi nel Trattato di Lisbona da un lato le disposizioni fiscali (artt. 110-118) e, dall'altro, nelle disposizioni finanziarie gli artt. 310 e 311 dove si parla genericamente prima di entrate e poi di risorse proprie. Solo nel protocollo n. 28 sulla coesione economica, sociale e territoriale le alte parti contraenti “dichiarano l'intenzione di tenere maggiormente conto della capacità contributiva dei singoli stati membri nel sistema delle risorse proprie e di esaminare, per gli stati membri meno prosperi, i mezzi di correzione degli elementi di regressività esistenti nell'attuale sistema delle risorse proprie”. Si ha consapevolezza del problema ma si devono ancora approntare gli strumenti per risolverlo.

⁴⁷ 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 nel caso in cui riducono esternalità negative e consentono di internalizzare quelle positive.

notoriamente riferito ai cittadini-contribuenti e attuabile in via principale attraverso imposte dirette e personali⁴⁸.

In apparente alternativa si può costruire un sistema tributario poggiandolo in buona sostanza sul principio del beneficio. Al riguardo devo precisare che sulla base di esso si possono tassare non solo singoli individui o gruppi di essi ma anche i residenti di ambiti territoriali più o meno ampi sui quali cadono i benefici di una certa attività⁴⁹.

Un simile approccio alla scelta mirata e differenziata di strumenti di finanziamento non significa aderire totalmente ad una logica di giustizia commutativa identica a quella che tende ad applicarsi agli scambi di mercato perché, come sappiamo alla produzione di beni pubblici europei si collegano esternalità e/o valore aggiunto comunitario che si diffondono in ambiti più o meno ampi che si modificano nel tempo e che hanno anche effetti redistributivi⁵⁰.

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 significative 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 BPE con caratteristiche strettamente comunitarie che legittimano l'esistenza stessa del governo a quel livello. In altre parole, il loro finanziamento seguirebbe in linea tendenziale il principio del beneficio e sarebbe gestito a livello UE se e in quanto i benefici interessano tutto il territorio comunitario o ambiti interstatuali più o meno ampi dello stesso.

3.2. Alcune valutazioni sulle principali proposte

⁴⁸ Nel Trattato di Lisbona le poche disposizioni sulle imposte dirette e personali sono quelle dell'art. 13 riguardanti i funzionari e gli agenti dell'Unione europea mirate soprattutto ad evitare le doppie imposizioni.

⁴⁹ Senza dimenticare che c'è visione estensiva del beneficio secondo la bipartizione di A. De Viti De Marco il quale distingue tra beneficio globale e quello specifico. Si ha il primo quando i benefici si spalmano su tutto il territorio della giurisdizione, il secondo quando essi ricadono solo su parti di esso. In questi termini è intuitivo come ragionare in termini di beneficio globale sia equivalente ad argomentare in termini di capacità contributiva per cui l'indicazione che, in questo caso, conseguirebbe in termini di scelta degli strumenti di finanziamento sarebbe a favore di quelli generali, diretti o indiretti a seconda dei casi. Nel caso invece in cui il beneficio si estendesse solo a sotto ambiti territoriali la scelta dello strumento di finanziamento dovrebbe andare a favore di quelli speciali e/o specifici.

⁵⁰ In ogni caso, ricordo che tale logica commutativa è alla base della teoria dello scambio volontario (alla Lindhal) elaborata da economisti svedesi e italiani tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo. Tale scuola si contrappose e si contrappone a quella, molto seguita in Italia, che vede il fenomeno finanziario caratterizzato solo da coercizione.

Sulle tasse europee o meglio sul sistema delle risorse proprie fondato su imposte, le opinioni sono molto controverse e, in alcuni casi, di stampo utopistico. Alcuni parlano di un vero e proprio potere impositivo a livello centrale e di imposte fondate sul principio di capacità contributiva. Il che presuppone che ci si trovi già in un assetto federale vero e proprio e che si doti il Centro di piena sovranità fiscale⁵¹. Nei principali paesi federali il parlamento istituisce una imposta federale sul reddito che in tanto può tenere conto della effettiva capacità contributiva in quanto dispone di tutti i più avanzati strumenti di controllo fiscale, riscossione e gestione del contenzioso tra contribuenti e amministrazione finanziaria a livello federale - quanto meno in tutti i paesi membri⁵². Quindi cade non solo per motivi pratici di gestione amministrativa ma soprattutto per assoluta mancanza di volontà politica l'ipotesi di dotare il centro di una imposta federale sul reddito.

La seconda proposta che viene ripetutamente riproposta – dopo le conclusioni dei lavori del Comitato Ruding (1992) – è quella di istituire o meglio armonizzare le caratteristiche principali dell'imposta sulle società e conferire tutto o parte del suo gettito al governo europeo. Non possiamo entrare qui nel merito della complessa questione dell'armonizzazione della base imponibile dell'imposta sulle società ma è certo che armonizzare solo le aliquote – che già sarebbe un successo straordinario – non basterebbe perché, a parità di aliquote formali l'onere dell'imposta può essere facilmente variato con modifiche ai vari regimi di deducibilità, di detraibilità, inerenza, valutazione, *transfer pricing*, ecc. Certo se si volesse una maggiore mobilità del capitale e delle imprese senza gli effetti negativi della concorrenza fiscale al ribasso, l'armonizzazione dell'imposta sul reddito delle società sarebbe una scelta strategica fondamentale. Ma sappiamo che molti paesi grandi e piccoli, vecchi e nuovi membri della UE-27, non vogliono cedere sovranità fiscale e non vogliono rinunciare a questo importante strumento – in alcuni casi anche per attirare capitali e imprese dagli altri membri⁵³.

Molti analisti ed economisti pensano all'IVA. Questa in termini strutturali, dopo 36 anni di politica dell'armonizzazione della base imponibile è già un'imposta europea – anche se poca strada si è

⁵¹ Non esito ad esplicitare il mio auspicio che il PE nel prosieguo si appropri autonomamente della sovranità fiscale per istituire altri tributi propri ma al momento, pendente la ratifica del Trattato di Lisbona, mi sembra prematuro pensare ad una sua immediata modifica.

⁵² Come noto, oggi, non si tratta di controllare solo la ricchezza immobiliare ma anche quella finanziaria anche in paesi membri che si sono date regolamentazioni di riservatezza non molto diverse da quelle dei c.d. paradisi fiscali. Ci sono veli più o meno spessi che non possono essere facilmente penetrati con il principale strumento attualmente consentito dalla direttiva della UE: lo scambio di informazioni.

⁵³ Può essere un segnale un recente Survey della consulting KPMG sulle aliquote delle imposte dirette e delle contribuzioni sociali nella UE. Le prime sono passate dal 41% del 2008 al 46% del 2009. Chiaramente gli aumenti sono necessitati per fronteggiare gli ingenti deficit prodotti dalla crisi. Ma sono solo gli effetti di questa oppure la fine della concorrenza fiscale. Vedi servizio di Andrea Carli e Nicol Degli Innocenti sul Sole 24 Ore del 26.08.09.

riusciti a fare in termini di armonizzazione delle aliquote, apparentemente la cosa più semplice⁵⁴. Andare avanti su questa strada sarebbe tecnicamente più semplice ma impopolare perché per molti paesi implicherebbe un aumento delle aliquote in nome dell'Europa.

Anche nuove *carbon taxes* e/o eco-tasse di vario tipo o imposte pigouviane sarebbero impopolari per i cittadini non solo per via dell'assunta scarsa sensibilità ecologica dei medesimi – vera per alcuni e non vera per altri – ma soprattutto perché in molti paesi la benzina, altre fonti di energia sono già pesantemente tassate. Prevedere ulteriori aggravii della fiscalità su di esse in nome dell'Europa, probabilmente, sarebbe controproducente⁵⁵. Ma tali imposte sono le più coerenti con le caratteristiche dell'attuale fase del processo di integrazione europea. Non si vuole una dimensione appena sufficiente del bilancio europeo (6-7% del PIL). Sarebbe già un miracolo se si potesse arrivare al doppio o al triplo di quello attuale (2-3% del PIL). Una proposta gradualista fondata sulla necessità ineludibile di produrre o fornire in modo efficiente e efficace ai cittadini europei i BPE essenziali per qualificarne la cittadinanza appare anche coerente con lo sviluppo di strumenti di finanziamento specializzati alla produzione dei medesimi BPE.

Non ultima, ricordo la proposta di euro ritenuta sul risparmio secondo la direttiva (2003/48/CE del Consiglio del 3.06.2003) emanata allora dalla Commissione ma ancora in fase di definizione nelle istituzioni europee. Sulla sua revisione si giocano anche le sorti della lotta all'evasione fiscale nella UE. Probabilmente ad essa si collega il punto del discorso del Presidente Napolitano sulla necessità di andare avanti nel processo di armonizzazione fiscale. Secondo me, non si tratta solo di armonizzare le aliquote e di far funzionare lo scambio di informazioni ma di trasformare la c.d. euroritenuta, in una vera e propria imposta europea, il cui gettito dovrebbe essere acquisito direttamente al bilancio europeo.

3.3. Le scelte minimali in materia di entrate

In questi termini, come in alcuni sistemi federali che non hanno al centro un prevalente, forte e del tutto autonomo potere impositivo⁵⁶, si possono proporre tre tipi di strumenti:

⁵⁴ Anche a questo riguardo sono di ostacolo da un lato le resistenze dei governi a cedere sovranità fiscale, dall'altro le differenze nelle preferenze (gusti) per modelli di consumi caratterizzanti nei diversi paesi che vanno tenuti in considerazione.

⁵⁵ A conferma di quanto detto giunge la notizia che rispetto alla proposta del Presidente Sarkozy il 66% sarebbe contrario, ma il Presidente insiste sulla urgenza di una decisione. La *carbon tax* si applicherebbe alla frontiera alle merci provenienti da Paesi che non tagliano le emissioni di CO₂. sul piano interno la *carbon tax* si applicherebbe a tutti i consumi di carburante tranne che sull'energia elettrica. Non c'è consenso tra i vari Paesi della UE ma è chiaro che si pone un problema di armonizzazione dei vari regimi fiscali. Vedi Leonardo Martinelli del Sole 24 Ore del 4.09.09.

⁵⁶ Il sistema qui proposto mi sembra coerente anche con la suddivisione del potere legislativo tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione. Come federalista, sono favorevole ad attribuire al PE piena sovranità legislativa anche in

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

Resta la questione di merito in termini di analisi normativa, ossia, se ci sia un sistema di prelievo (una o più imposte) che migliori al margine il profilo redistributivo attualmente fondato dal lato del prelievo sulle contribuzioni nazionali caratterizzate dal principio di proporzionalità tenendo conto che redistribuzione diretta (più immediata) si può fare direttamente e si fa con la spesa pubblica. In ogni caso, l'attuale sistema è giudicato, con largo consenso, 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*⁵⁷. Una valutazione impegnativa sullo standard redistributivo sarebbe più appropriata in relazione a un sistema tributario piuttosto articolato su imposte dirette e indirette ma questo, come detto, non c'è e non è previsto. Pertanto è giocoforza 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)⁵⁸.

L'analisi di questa 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.

Nonostante la fine dell'epoca liberista e la crisi del 2007-08, tuttora, si confrontano due visioni del mondo. L'una che ritiene la concorrenza fiscale spinta un meccanismo idoneo a contenere la crescita continua della spesa pubblica – ovviamente di quella aggregata di tutti i livelli di governo. 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 sistema⁵⁹. Non è una questione facilmente valutabile in termini quantitativi. *Ex post*,

materia fiscale. Non mi pare che questo sia previsto nel Trattato di Lisbona che ancora abbisogna della ratifica di alcuni paesi membri.

⁵⁷ E questo è considerato veleno da Le Cacheux.

⁵⁸ Per finanziare la lotta al cambiamento climatico si pensa ad esempio a tre misure: 1) ricorso a finanziamenti nazionali pubblici e privati; 2) all'utilizzo dei proventi derivanti dalla compra/vendita di permessi; 3) all'impiego delle risorse derivanti dagli impegni assunti a livello globale. Quanto alle contribuzioni nazionali, si pensa di ancorarle da un lato all'inquinamento prodotto e, dall'altro, alla capacità di pagare. Vedi su La Stampa del 9.09.09 servizio di Marco Zatterin che annuncia l'imminente pubblicazione di una lunga comunicazione di 33 pagine della Commissione UE.

⁵⁹ Un forte elemento di contraddizione nella strategia di Lisbona è attualmente introdotto dalla priorità data alla conoscenza. Essendo questa un bene pubblico quasi puro che è però lasciato in balia alla concorrenza in un contesto con

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-sclerosi⁶⁰. 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 autonomi⁶¹. I paesi scandinavi hanno mantenuto nel tempo pressioni tributarie molto elevate (attorno o al di sopra del 50%) e alti tassi di crescita. Altri paesi europei hanno abbassato la pressione tributaria ma la crescita non è aumentata. 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 federali⁶². Quindi se mai c'è un problema di progressività del prelievo, questo resta un problema sub-centrale e non della UE in quanto tale.

3.4. Priorità della spesa a livello centrale

mobilità alta per il capitale e per il lavoro maggiormente qualificato. Il suo gioco impoverisce il capitale umano delle regioni meno avanzate; costringe i governi di queste ultime a finanziare il lavoro meno qualificato e a ridurre la loro spesa per altri beni pubblici, determinando una sorta di circolo perverso dell'impoverimento non solo del capitale umano ma anche di quello fisso sociale. Introduce quindi una contraddizione profonda nella Strategia medesima che, in buona sostanza, risulta anti-europea. Vedi in tal senso: Fitoussi, Laurent, Le Cacheux, France2012/OFCE: 4

⁶⁰ Sulla complessa questione vedi van Ark et al. (2008) da un lato e O. Blanchard (2004) dall'altro che hanno esaminato e valutato i dati di alcuni decenni. Concludono che gli americani lavorano di più degli europei e perciò è più alta la produttività dei primi. Inoltre questi investono di più nelle tecnologie ICT e sanno sfruttare meglio i benefici della società della conoscenza. Nell'ultimo decennio il gap di produttività si è quindi rovesciato a favore degli americani.

⁶¹ È solo un punto che volevo offrire alla riflessione del Gruppo.

⁶² 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 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.

E se l'euro-sclerosi è un problema generale di cui dovrebbero darsi carico le economie più grosse, a mio giudizio, esso non ha a che fare con le imposte progressive. Mi sembra piuttosto che essa sia dovuta all'insufficienza di investimenti pubblici in ricerca, innovazione, nel capitale umano, nello sviluppo sostenibile. Investimenti che richiedono maggiori entrate o indebitamento soprattutto da parte dei paesi più "grandi". Si noti che un simile approccio, in qualche modo, porta ad affrontare la questione del modello di crescita. Come noto, fin qui, esso è caratterizzato da quello *export led* della Germania. Una politica che puntasse ad un consistente programma di investimenti per produrre e/o fornire i BPE con investimenti nella ricerca e nello sviluppo, nel capitale umano, nel risparmio energetico, ecc. potrebbe essere anche un modo intelligente per promuovere una diversa composizione della domanda aggregata con minori esportazioni e maggiore spazio per i consumi interni.

Le prospettive di superare questa situazione di stallo in materia fiscale appaiono scarse se, una volta per tutte, non si raggiunge un'analisi condivisa sulle cause dell'euro-sclerosi e non si supera il c.d. compromesso del Lussemburgo e/o criterio delle decisioni all'unanimità⁶³.

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.

Anche su questo terreno dobbiamo registrare positivamente una recente acquisizione. È stato creato il Fondo di investimento (equity) da parte della BEI, CDP italiana, la tedesca KfW e la francese CDC. Si tratta del primo progetto di cooperazione finanziaria da parte di alcuni paesi membri che dedicano all'investimento di lungo termine. Vi partecipa anche la Commissione europea con un conferimento di 80 milioni di €. Il Fondo è nato su proposta del MEF italiano e aveva avuto il via

⁶³ Non v'è chi non veda come l'unanimità in materia fiscale consegna un potere di veto inefficiente e paralizzante alla minoranza non solo in termini di aumento delle risorse proprie della UE ma anche come possibilità di ridurre i privilegi di alcuni. Tutto questo impedisce di raggiungere un più elevato livello di efficienza allocativa. Si rinvia al teorema Buchanan-Tullock della maggioranza qualificata che supera suddetti limiti della prescrizione dell'unanimità per le nuove spese allocative (Wicksell). Non senza trascurare che considerevoli risultati potrebbero essere conseguiti senza nuove spese allocative (quelle che comportano un aumento della pressione fiscale) ma con diversa composizione e diverso impiego di quella esistente. Vedi nel capitolo di Bassanini - Salvemini il discorso sulle c.d. passerelle che, in casi limitati, consentirebbero di superare il criterio dell'unanimità.

libera un anno fa all'Ecofin. Vuole essere anche strumento di un piano di rilancio dell'economia europea. Il 4 settembre scorso è stato approvato a Parigi un protocollo che stabilisce struttura, obiettivi e regole di funzionamento del Fondo. Anche istituzioni finanziarie spagnole e polacche hanno ora aderito al Club con un conferimento di 100 milioni di € che , in seguito, potrebbero salire in modo differenziato. Il Fondo Marguerite ha come obiettivo prioritario di finanziare progetti in materia di lotta al cambiamento climatico ma non è escluso il finanziamento di infrastrutture transfrontaliere europee, di reti di trasporto ed elettriche, gasdotti ed oleodotti. In prospettiva si prevede anche la possibilità di emettere bond europei superando così il divieto attualmente previsto di utilizzare tale strumento come strumento del bilancio europeo⁶⁴.

Alcune osservazioni e prime conclusioni

C'è certamente una insufficiente offerta di BPE 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 (vedi in questo senso anche Paolo Guerrieri , 2009 e Simon Tilford, 2009).

Argomentare tutto sul criterio dell'efficienza è un punto di forza e, allo stesso tempo, di debolezza. Di forza perché dato l'assetto istituzionale e delle procedure decisionali, a livello centrale, si può solo parlare di stabilizzazione e redistribuzione al fine pure rilevante di coordinare decisioni che vanno assunte e implementate a livello nazionale. Un punto di debolezza perché gli attuali meccanismi decisionali complessi e tortuosi puntano al consenso unanime e, come noto, date le diverse preferenze tra i governi dei paesi membri, rendono veramente difficile se non impossibile l'efficienza. Non è facile definire un bilanciamento tra i due obiettivi secondo uno schema alla Buchanan-Tullock.

E tuttavia, anche a livello UE, emerge con crescente evidenza il nesso tra riforme economiche e riforme istituzionali ma prima di potere parlare di queste ultime bisogna arrivare alla ratifica della Costituzione da ultimo ritardata non solo dal referendum irlandese, dalle elezioni del Parlamento e dal rinnovo Commissione ma anche da una recente decisione della Corte costituzionale tedesca. In questa fase di cambiamento epocale resta il dilemma: o si cambia la regola dell'unanimità in molte e

⁶⁴ Vedi servizio di Isabella Bufacchi il "Sole 24 Ore" del 5 settembre 2009.

rilevanti materie oppure questo cappio rischia di fare abortire la speranza di proseguire sulla strada delle riforme e della costruzione di un vero stato federale.

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

L’UE ha un problema di coordinamento, efficienza e visibilità. Il governo USA esiste e si vede fin troppo sia all’interno sia all’esterno. L’UE esiste ma si vede poco. Bisogna renderla più visibile anche attraverso la fornitura di BPE.

Riferendosi ai problemi che gli Stati Uniti, la UE e gli altri paesi del mondo hanno dovuto affrontare e in parte risolvere nel corso dell’ultimo anno e a quelli che rimangono sul tappeto , il Presidente Napolitano ha giustamente osservato che “ risulta incontestabile l’esigenza che l’Europa faccia più decisi passi in avanti sulla via dell’integrazione, rafforzi la sua capacità di azione comune”. Ecco la produzione e/o fornitura di BPE è una di queste azioni di reciproco interesse e di ulteriore legittimazione e a un tempo di garanzia per il progetto europeo.

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 G-20 di Londra (2.04.09). e di nuovo, il Presidente Napolitano che nel suo intervento al Workshop Ambrosetti si chiede: “Ma può l’UE esistere ancora, dopo quello che è accaduto, a prendere la strada di una sia pure misurata armonizzazione fiscale?”.

In questa ottica, analogamente a quanto avviene a livello nazionale e sub-nazionale, il bilancio europeo va ridefinito in termini di spese ed entrate ai vari livelli di governo e non solo di quello comunitario – che contribuiscono alla produzione e/o fornitura di BPE, come detto, uno strumento concreto idoneo a riconquistare il consenso dei cittadini europei.

E’ fondamentale che sia ben compresa la natura dei BPE da parte dei governi dei paesi membri. senza questa consapevolezza, senza una svolta nella loro leadership, non si ridurranno le incertezze che caratterizzano il futuro della UE. Occorre una svolta da parte dei governi nazionali che

dovrebbero puntare a valorizzare maggiormente i risultati positivi della cooperazione – che sono tanti e potrebbero essere ancora più rilevanti. In altre parole, occorre promuovere la fedeltà al progetto comune invece di ripiegare su posizioni nazionalistiche.

Una maggiore e più efficiente fornitura di BPE è strumentale al rafforzamento dei legami indissolubili e della cooperazione più ampia tra i paesi membri. Solo in questo modo, emergeranno con maggiore evidenza costi congiunti ma anche benefici condivisi dell'azione comune. Solo la migliore percezione di questi legami rafforzati può portare all'abbandono del paralizzante criterio dell'unanimità, all'aumento dei finanziamenti delle attività di comune interesse, a decisioni maggiormente cogenti, a sanzioni più incisive per i *free-rider* e per quanti frenano l'azione comune. Se così non fosse, delle due l'una: o si trova un accordo generale a 27 oppure i paesi dell'Euro-zona dovrebbero andare avanti da soli in maniera più spedita.