

I beni pubblici europei (con una postilla di Riccardo Perissich)

*di Enzo Russo**

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, mi occuperò prevalentemente della funzione allocativa, *rectius*, riallocativa atteso che, come noto, nelle economie miste di tipo occidentale, l'allocazione primaria delle risorse è svolta dal mercato.

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

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

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

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

Il rischio di questa impostazione è che si consideri razionale ciò che, in qualche modo, è, esiste o viene ad esistenza. Questo approccio può soddisfare il giurista ma non basta per l'economista che è interessato 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 i due filoni non danno indicazioni tassative e convergenti, in pratica i legislatori si richiamano ad entrambi gli indirizzi oltre che a quello storico-legislativo.

Si è sviluppata proprio in questi ultimi decenni una letteratura considerevole anche sui c.d. beni pubblici globali¹. Tale filone di analisi è incoraggiato dalle Nazioni Unite e in particolare dalle sue organizzazioni specializzate.

A buon diritto tale esigenza è stata 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, dal sistema monetario europeo all'Unione economica e monetaria, alla moneta comune almeno per 16 dei 27 paesi membri.

C'è il c.d. *acquis communautaire* e, come detto, abbiamo dei risultati concreti e degli obiettivi già raggiunti. Le varie acquisizioni sono state sistematizzate solo in parte dal punto di vista dell'economista pubblico che si occupa ex professo di produzione e/o fornitura di beni pubblici. È anche una questione di linguaggio e alcune precisazioni terminologiche potrebbero contribuire a chiarire meglio lo scopo di questa introduzione². Riteniamo che per superare l'attuale situazione di stallo del processo di integrazione europea e, soprattutto, ora che è passata la sbornia liberista degli ultimi 30 anni, il rilancio del ruolo dell'Europa potrebbe avvenire innanzitutto attraverso la valorizzazione dei beni pubblici europei attualmente prodotti ma anche attraverso la produzione e/o fornitura di nuovi idonei a soddisfare i bisogni emergenti anche dagli sviluppi dell'attuale crisi economica e finanziaria globale. Forse una maggiore attenzione ai BPEur, alle cose da fare e alle funzioni da assegnare al governo comunitario, specialmente in una congiuntura drammatica come quella che stiamo vivendo³, potrebbe aiutare a superare i rigidi limiti del bilancio europeo. Questi

¹ Vedi ad esempio: Kaul I., Grunberg and Stern (eds), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, 1999; Marco A. Ferroni, Ashoka Mody, *International public goods*, World Bank, Kluwer Academic Publisher, 2002; AAVV., *Providing Global Public Goods*, edited by Inge Kaul, Pedro Conceicao, Katell Le Goulven and Ronald U. Mendoza, Oxford Univ. Press, New York, 2003.

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

³ Il PIL mondiale va in rosso per la prima volta in dieci anni. "Nessuno può negare – afferma il Presidente Obama - la situazione di emergenza in cui viviamo. La crisi del credito e della fiducia ha travolto i confini nazionali e fa sentire le sue ripercussioni in ogni angolo del pianeta. Per la prima volta in questa generazione, assistiamo alla contrazione

impediscono la produzione e/o fornitura di nuovi BPE pure necessari e richiesti e non consentono l'esercizio unitario e congiunto di quel minimo di stabilizzazione economica che la situazione richiede⁴.

A questo punto dobbiamo scegliere se operare una breve analisi dei beni pubblici globali e dei BPEur sottolineando analogie e differenze non solo sulle caratteristiche intrinseche dei beni ma anche sugli assetti istituzionali in cui sono prodotti o dovrebbero essere prodotti e/o forniti. Tenendo presente che in molti casi BPGlobali e BPEur non sono indipendenti né alternativi. In alcuni casi sono complementari in altri sostituti.

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

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

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

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

Ed ancora non dobbiamo nasconderci quella parte dei problemi che possiamo raggruppare attorno alla scelta di lasciare in sede decentrata la gestione della politica economica e finanziaria. A fronte della centralizzazione della politica monetaria, il coordinamento delle politiche economiche è di tipo semiautomatico perché in parte affidato ai parametri di Maastricht in parte all'Eurogruppo. Un simile assetto può anche funzionare in tempi normali ma va alle corde in situazioni di crisi quando sono necessari e urgenti provvedimenti straordinari. In un simile contesto non possiamo nasconderci le difficoltà di dotare le autorità europee di politica economica e monetaria di uno strumento come quello della emissione di debito pubblico, ossia, la difficoltà di stabilire un credibile patto intergenerazionale tra i popoli europei. Infatti, emerge sempre più chiaramente l'esigenza di avere a livello centrale una vera e propria autorità di politica economica dotata di strumenti congrui e adeguati.

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”.

⁴ 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

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

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

Con riguardo a questo approccio che vuole valorizzare i BPEur, vogliamo ricordare che quando si passa dal consumo dei beni privati – prodotti in regime di concorrenza – alla produzione e al consumo di beni pubblici, si ha che mentre nel primo caso, si paga lo stesso prezzo e si consumano quantità diverse, nel secondo caso (quello dei beni pubblici in generale), i consumatori ottengono la stessa quantità ma pagano “prezzi” (imposte) diversi a seconda della loro capacità contributiva e del proprio comportamento in materia di adempimento. Questa affermazione è vera ma per qualche aspetto ingannevole perché se, nella realtà, il mercato non è perfettamente concorrenziale, 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.

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

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

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

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

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

Non c’è uno ed un solo punto di massimo o di efficienza paretiana sulla frontiera del benessere. Ce ne sono tanti quante sono le modifiche che possono essere apportate alla distribuzione dei redditi e/o delle risorse perché le modifiche alla distribuzione cambiano la composizione della domanda. E questa cambia anche per le scelte allocative che vengono operate. C’è un punto solo se si assume che la distribuzione sia data una volta per tutte, cioè, che sia immutabile nel tempo e che le preferenze per i beni pubblici non cambino. Ma questa ipotesi cozza con la dinamica dell’economia e con le scelte strategiche del legislatore e/o delle autorità di politica economica e finanziaria. In contesti dinamici – come quello che stiamo vivendo da decenni – è difficile che la distribuzione personale e/o familiare dei redditi e dei patrimoni rimanga stabile vuoi per le forze spontanee che operano nel sistema vuoi per le azioni dell’operatore pubblico ai diversi livelli. In teoria può migliorare, in fatto negli ultimi decenni è progressivamente peggiorata in tutti i maggiori paesi industriali del mondo per effetto dell’accelerazione del processo di globalizzazione e per effetto delle politiche liberiste seguite all’interno di molti di essi. Di conseguenza si è accentuata la concentrazione del reddito e delle ricchezza e si sono approfondite le distanze tra i ricchi e i poveri. Il peso delle classi medie si è notevolmente ridotto e i relativi redditi sono stati compressi. Senza dimenticare che il mercato competitivo non assegna alcun ruolo ai bisogni dei poveri e, pertanto, non può essere il solo strumento di distribuzione (Rawls, *ibidem*, 276);⁵

Cosa comporta questo in generale per i beni pubblici? Una riduzione della domanda non solo per i beni pubblici nazionali ma anche per i BPEur. L’evidenza empirica a livello dei paesi OCSE dimostra che la domanda di beni pubblici è positivamente correlata alla crescita del reddito. Il peggioramento della distribuzione della ricchezza porta ad una riduzione spontanea della domanda di beni pubblici da parte delle classi sociali con redditi medio-bassi. Ci sembra che la risposta corretta dell’operatore pubblico a livello nazionale ed europeo sia o dovrebbe essere quella di contrastare tale tendenza spontanea se ha veramente e cuore la coesione economico-sociale. A maggiore ragione in funzione di contrasto degli effetti gravemente

⁵ Questo concetto è meglio sviluppato da Rawls a p. 277.

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.

La CECA come primo bene pubblico europeo. 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.

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

A favore dei BPE è la necessità di giustificare e/o impedire il declino del progetto di Unione europea. Secondo la teoria della stabilità egemonica, il sistema si giustifica se offre i beni pubblici che ne giustificano l'esistenza. Nel sistema egemonico durato sino al crollo del sistema di Bretton Woods (1971), è la potenza egemonica che svolge tale ruolo. Nell'Unione europea, il progetto è cooperativo⁶. Non è un punto di debolezza ma di forza anche se l'avanzamento del progetto può subire dei ritardi e degli arretramenti. (Vedi saggio di G. Montani, senza data, *La UE, i beni pubblici globali e l'ordine mondiale post-egemonico*; connessione tra global public goods e EPG. I due tipi di beni pubblici non sono indipendenti ma possono seguire percorsi diversi in tempi diversi per convergere. Rispetto ai problemi della pace, giustizia internazionale, la creazione di uno spazio europeo, il mandato di cattura europeo e il più funzionamento e coinvolgimento delle corti europee può contribuire da un lato a ridurre il problema mondiale, dall'altro consolidare il modello europeo⁷).

Tra i BPE si possono elencare: la CECA, il mercato comune e ora il mercato unico; la PAC, l'Euratom; il fondo sociale; i fondi regionali; il fondo di coesione economico-sociale; l'euro; la stabilità monetaria e finanziaria; una crescita sostenibile, l'esplorazione spaziale, ecc. da finanziare con risorse europee; il sistema di assistenza sociale, ecc.

Anche ambiente, energia, ricerca e occupazione sono BPE secondo Le Cacheux e Fitoussi (2007) ma la questione da approfondire è quella non solo di individuare i BPE che devono essere finanziati con risorse nazionali e quelli da finanziare con le risorse proprie europee ma anche se non sia il caso di prevedere enti strumentali e/o autorità incaricati di promuoverli.

⁶ 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.

⁷ Sul punto oltre alle pubblicazioni di Astrid, vedi tra gli altri G. Montani saggio senza data.

Le Cacheux e Fitoussi propongono che si creino per i primi tre beni delle comunità e/o autorità *ad hoc* per poter meglio proseguire su questo terreno. L'idea è quella di rifare quello che fu fatto con successo negli anni '50 con la CECA, la CEE e con minore fortuna con l'Euratom⁸. 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 2007. L'Europa dei beni pubblici» (Editions Fayard-Presses de Sciences-Po, 2007). Esiste anche la proposta di un salario minimo per la UE su cui vedi «The Economist», *Charlemagne* del 12 marzo 2009 che inoltre difende a spada tratta il mercato unico.

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

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

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

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

La questione di merito da affrontare e valutare è in termini di analisi normativa, ossia, se ci sia un sistema di prelievo (una o più imposte) che migliori lo standard redistributivo attualmente fondato dal lato del prelievo sulle contribuzioni nazionali caratterizzate dal principio di proporzionalità. L'attuale sistema è giudicato poco trasparente per via dei rimborsi e degli abbattimenti che non pochi paesi membri hanno ottenuto e a cui non sembrano voler rinunciare. Emblematico è il caso del *rebate* inglese. Alcuni commentatori valutano anche che l'attuale sistema incoraggerebbe il principio del *juste retour*⁹.

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

⁸ Vedi dossier *Alternatives économique*, n. 256, marzo 2007

⁹ E questo è considerato veleno da Le Cacheux.

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

Si scontrano due visioni del mondo. L'una che ritiene la concorrenza fiscale spinta un meccanismo idoneo a contenere la crescita continua della spesa pubblica. L'altra che non vuole spingere tale concorrenza a livelli dannosi per tutti in termini di offerta inadeguata ed inefficiente di beni pubblici in generale. È in discussione il grado di concorrenza fiscale che deve caratterizzare il sistema. Non è una questione facilmente valutabile in termini quantitativi. *Ex post*, a me sembra che si possa dire che, a parte i giudizi di valore di cui sono portatori i governi dei vari paesi membri e di diverso orientamento politico, non è revocabile in dubbio la insoddisfacente performance delle economie europee rispetto a quella americana o di altre economie mature. Nell'insieme persiste la c.d. euro-sclerosi. Non mi sembra che essa sia dovuta agli eccessi dello stato sociale e alle aliquote marginali troppo elevate del sistema dei prelievi diretti. I paesi scandinavi da quasi 20 anni hanno introdotto la c.d. *dual income tax* per ridurre la forte progressività che caratterizzava i loro sistemi tributari e in altri paesi come l'Italia c'è evasione fiscale diffusa che riduce sostanzialmente le aliquote marginali effettive di imprenditori e lavoratori autonomi¹⁰. 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 federali. Quindi se mai c'è un problema di progressività del prelievo, questo resta un problema sub-centrale e non della UE in quanto tale.

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

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

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

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

¹⁰ È solo un punto che volevo offrire alla riflessione del Gruppo.

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

** Nota elaborata per il gruppo di studio di Astrid su “Bilancio dell'Unione europea”*

postilla di Riccardo Perissich

Il contributo di Enzo Russo è interessante e ci fornisce un'utile impostazione concettuale. Non chiarisce però tre punti a mio avviso fondamentali su cui dobbiamo lavorare.

- la scelta fra intervento europeo a fini di stabilizzazione macroeconomica (alla Micossi) e intervento a fini specifici.
- nel secondo caso, l'identificazione concreta dei Bpeur da finanziare in comune.
- il rapporto fra intervento comune e quello nazionale

Russo cita la CECA. E' utile ricordare a questo proposito alcune cose.

Il trattato CECA aveva diverse significative differenze rispetto a quello Cee. Una, di rilievo, riguardava gli interventi finanziari. Come è noto, nel trattato Cee gli aiuti di stato sono proibiti solo quando falsano la concorrenza e la Commissione ha un certo margine di flessibilità per autorizzarli.

Nel trattato CECA essi erano invece proibiti in assoluto; erano consentiti solo aiuti comuni finanziati dal bilancio CECA alimentato dai prelievi sull'industria carbo-siderurgica. Una spiegazione di questo strano equilibrio sta nel fatto che i negozianti, appena usciti dalla guerra, temevano una crisi di penuria e non una di sovracapacità; il trattato era splendido, ma anche miope.

All'inizio, anche nel sistema Cee si applicò una logica simile e si pensò (ingenuamente) che la spesa agricola potesse autofinanziarsi attraverso i prelievi sulle importazioni agricole, i proventi dei dazi doganali essendo destinati a coprire il resto; anche lì si temeva la penuria e sappiamo che l'evoluzione fu poi molto diversa. Quando negli anni '70/'80 scoppiò la crisi siderurgica, il trattato CECA si rivelò essere una trappola: gli stati non potevano intervenire e la Comunità avrebbe potuto farlo solo tassando quella stessa industria che voleva salvare. Peggio, il carbone che tutti lasciavano più o meno tranquillamente morire, avrebbe dovuto contribuire al salvataggio della siderurgia.

Per risolvere il problema Davignon fu obbligato, con un artificio giuridico che suscitò non poche perplessità, ad uscire dalla logica CECA ed entrare in quella Cee. Il risultato fu un piano di aiuti nazionali inquadriati a livello europeo in cambio di riduzioni di capacità.

Il richiamo alla CECA mi ha quindi fatto riflettere sul fatto che l'ipotesi di un finanziamento comune è anche condizionata dal modo come è alimentato il bilancio. Dal momento che esso è attualmente sostanzialmente alimentato da contributi nazionali abbastanza proporzionali al Pil, ciò spiega perché la logica redistributiva fra stati sia così difficile da superare. Forse gli eurobonds sono davvero l'unica soluzione: anche in questo caso (infrastrutture) si tratta in un certo senso di uscire dalla penuria. Il costo peserebbe sul settore che si vuole sostenere, restando a carico degli stati solo le garanzie.