



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

ALBERTO MAJOCCHI

**FEDERALISMO, NUOVA ECONOMIA
E RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA**

Gennaio 2024

ISSN: 2038-0623

ISBN: 979-12-80969-101

Copyright © Centro Studi sul Federalismo

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

ABSTRACT

La rivoluzione scientifica e tecnologica ha trasformato la struttura della produzione e del lavoro, mentre la globalizzazione ha fatto entrare nuovi attori sulla scena mondiale. La scienza economica deve prendere atto di questi cambiamenti, a partire dai problemi dell'occupazione e della protezione sociale. Il paper affronta il tema dell'inclusione sociale e del contrasto alle diseguaglianze su più fronti: riduzione graduale dell'orario di lavoro, aumento della progressività dei sistemi fiscali, rafforzamento dell'imposta di successione, assegnazione di una dotazione di capitale a tutti i cittadini adulti (Atkinson), costituzione di società di Capitale e Lavoro (Meade). Ma il riequilibrio nella distribuzione di produzione e redditi fra aree territoriali e componenti della società richiede un sistema federale a tutti i livelli, con un assetto globale fondato su regole multilaterali e unità politiche di dimensioni continentali, in particolare con istituzioni federali in Europa, anche nel campo della politica estera e della sicurezza.

Keywords: redistribuzione del reddito e della proprietà, società di capitale e lavoro, governo federale multilivello, multilateralismo

Alberto Majocchi è Professore Emerito di Scienza delle Finanze nell'Università di Pavia, Membro del Comitato Scientifico del Centro Studi sul Federalismo, Torino

E-mail: alberto.majocchi@unipv.it

1. Il mercato nella teoria economica • 2. Le principali cause del fallimento del mercato • 3. Riduzione dell'orario di lavoro e lavoro di impegno civile • 4. Equità e prelievo fiscale • 5. La nuova struttura della proprietà • 6. Il controllo dell'evasione fiscale e il reddito minimo • 7. Il finanziamento del sistema di welfare • 8. L'imposta di successione e l'eredità minima • 9. I limiti dell'economia • 10. Nuovo welfare, terzo settore e federalismo fiscale • 11. Neutralità carbonio, multilateralismo e ruolo dell'Unione europea

1. Il mercato nella teoria economica

La teoria economica *mainstream* è fondata sull'idea che il buon funzionamento del mercato sia in grado di massimizzare il benessere collettivo, che deve essere valutato sulla base del grado di soddisfazione delle preferenze individuali. In termini semplificati, il mercato funziona perché i consumatori esprimono la valutazione dei beni che intendono acquistare attraverso l'accettazione del prezzo imposto dai produttori, in quanto questo prezzo riflette esattamente l'utilità che ne derivano e, a sua volta, il prezzo per i produttori riflette i costi di produzione dei beni immessi sul mercato. L'ipotesi di fondo è che vi sia completa trasparenza dei dati rilevanti per i consumatori e i produttori, nessun accordo fra produttori o cartelli di acquisto che limitino la concorrenza, nessuna interferenza da parte degli organi pubblici. Tutto questo non esiste nella realtà dell'economia moderna¹, dove la concorrenza pura e perfetta è un'utopia e numerosi sono i casi di fallimento del mercato.

Anche se è generalmente accettato il fatto che il mercato – se corretto da un intervento pubblico per rimuovere le cause che in particolari condizioni ne provocano il fallimento – rappresenti lo strumento più efficiente per la produzione di beni e servizi², occorre sempre tener presente che la struttura della produzione dipende dalla composizione della domanda che, a sua volta, è determinata dalla distribuzione del reddito. Una distribuzione diseguale porterà a una maggiore produzione di beni di lusso, mentre processi di redistribuzione del reddito renderanno più ampia la richiesta, e quindi la disponibilità, di beni di largo consumo. Occorre inoltre ricordare che, anche nelle nostre società opulente, rimane una larga quantità di bisogni insoddisfatti perché non sono in grado di tradursi in domanda monetaria per mancanza di una adeguata disponibilità di reddito.

Vi è infine un ulteriore vincolo all'efficienza del mercato, che si può illustrare facendo riferimento a due esempi – saltare la coda e il bagarinaggio – richiamati come particolarmente significativi dei limiti del mercato da Michael Sandel³. A un osservatore dotato di buon senso entrambi questi comportamenti non appaiono corretti, o moralmente irreprensibili. Il principio della coda è *first come, first serve*. Negli Stati Uniti si va invece diffondendo l'uso di pagare qualcuno che è disponibile, dietro ricompensa, a fare la coda al proprio posto in modo da garantirsi di ottenere il biglietto senza perdita di tempo, oppure di acquistare i biglietti da un bagarino pagando una cifra superiore a quella fissata

¹ J.K Galbraith, *Il nuovo Stato industriale*, Torino, Einaudi, 1968

² Per un'analisi critica dei recenti sviluppi del 'mito' del mercato: N. Oreskes, E.M. Conway, *The Big Myth, How the American Business Taught Us to Loathe Government and Love the Free Market*, London, Bloomsbury Publishing, 2023

³ M. J. Sandel, *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2012, p. 17

dal produttore. Secondo la teoria tradizionale, che si fonda sostanzialmente su principi utilitaristici, ossia che pone come obiettivo la massimizzazione dell'utilità totale di una collettività, se viene acquistato un biglietto a un prezzo superiore a quello ufficiale, il benessere aumenta in quanto le preferenze di chi è disposto a pagare un prezzo più elevato sono certamente superiori a quelle di chi è disposto a pagare soltanto il prezzo fissato sul mercato.

L'obiezione fondamentale è che qui si confonde la *willingness to pay* con l'*ability to pay*: può darsi che chi è disposto a pagare soltanto il prezzo ufficiale abbia preferenze molto elevate, ma non sia in grado di pagare perché non dispone di un reddito sufficiente. In sostanza, l'efficienza del mercato presuppone il principio di uguaglianza: se la distribuzione del reddito fosse del tutto perequata, vale certamente il principio utilitaristico come fondamento del benessere collettivo. Ma se i redditi sono sperequati questo principio perde il suo valore assoluto e deve essere corretto da un intervento pubblico.

2. Le cause di fallimento del mercato

Nella realtà dei fatti, un mercato perfettamente concorrenziale non esiste in quanto sono presenti fattori di potere monopolistico, sia dal lato della domanda che dell'offerta. Ma una causa molto generale di fallimento del mercato è legata all'esistenza di economie esterne, ossia di benefici derivanti dalla produzione o dal consumo di un bene che non vengono distribuiti a coloro che li hanno generati (se mi vaccino altri ne beneficiano senza aver dovuto vaccinarsi, perché diminuiscono i rischi di contagio, ma non vengo compensato per i vantaggi procurati al resto della collettività), o diseconomie esterne, in quanto vi sono costi legati ad attività produttive o di consumo, che non vengono sopportati da chi li genera e non entrano quindi nella determinazione del prezzo di mercato (se emetto senza controlli sostanze inquinanti nell'aria o nell'acqua, altri verranno danneggiati senza che debba tenerne conto fra i miei costi). Per far funzionare il mercato occorre quindi correggere questi fallimenti con un intervento pubblico, "internalizzando" i costi o i benefici esterni⁴.

In definitiva, sia per contrastare con una politica antitrust i fattori monopolistici presenti sul mercato, sia per motivi di tutela dell'equilibrio ambientale, sia per tener conto dei bisogni che il mercato non è in grado di soddisfare perché i bisogni non si traducono in domanda monetaria ovvero perché li soddisfa in misura distorta violando i principi di equità, consentendo i consumi soltanto alle classi di reddito più agiate, un intervento pubblico di correzione dei "fallimenti del mercato" è assolutamente ineludibile. Ma, oltre che per motivi di efficienza, l'operatore pubblico deve anche investire per promuovere un modello di sviluppo che sia sostenibile nel lungo periodo. In definitiva, mentre da un lato occorre rendere efficiente il mercato eliminando gli ostacoli alla concorrenza ed evitando la formazione di rendite improduttive, dall'altro la pubblica amministrazione deve accrescere i suoi interventi per garantire il benessere presente e delle generazioni future. In sostanza, per favorire la transizione a un nuovo paradigma di un modello di crescita sostenibile in Europa occorrono al contempo "più Stato e più mercato".

Un altro caso importante di fallimento del mercato è rappresentato dalla disoccupazione. Secondo le ipotesi teoriche, il mercato del lavoro viene mantenuto in equilibrio dalle fluttuazioni nei livelli dei salari, che tendono a scendere durante una recessione per la mancanza di domanda che riduce la

⁴ A. Majocchi, *L'Europa di domani. Un'Unione rinnovata in un mondo che cambia*, Il Mulino, Bologna, 2022, p.21

produzione e obbliga i lavoratori a perdere il lavoro o ad accettare salari più bassi – movimenti opposti si manifestano in caso di eccesso di domanda. In realtà, il fenomeno della disoccupazione sul mercato del lavoro è dovuto non solo all'andamento congiunturale, ma anche a fattori strutturali. Innanzitutto, la globalizzazione ha spostato la catena del valore verso i luoghi di produzione laddove il costo del lavoro è più basso e i vincoli della legislazione sociale e ambientale meno stringenti; inoltre, l'accelerato tasso di sviluppo delle nuove tecnologie, in particolare nel settore dell'ICT, ha reso sempre più profittevole sostituire l'utilizzo delle macchine all'impiego della forza lavoro. Per far fronte a questo fenomeno uno strumento da attivare è la riduzione dell'orario di lavoro, resa possibile dall'evoluzione tecnologica⁵. Si tratta di un passo avanti importante, che richiede una decisione comune almeno a livello europeo, per segnare il passaggio a una diversa struttura dell'economia in cui, parallelamente alla diminuzione degli orari di lavoro, cresca la disponibilità di tempo libero, che ogni individuo potrà destinare autonomamente a scelte personali legate alla propria visione della qualità della vita.

Maggior tempo libero significa possibilità di una accresciuta domanda di attività ricreative, culturali, sportive, e consente così un ulteriore sviluppo del settore dell'intrattenimento, del turismo e della produzione artistica, con ricadute importanti sull'occupazione. Ma, in realtà, il problema dell'occupazione oggi non si risolve più utilizzando soltanto gli strumenti del mercato. La grande quantità di giovani che si affacciano sul mercato del lavoro, normalmente con elevati livelli di istruzione, dovrà quindi impegnarsi per dar vita a nuove attività capaci di creare occupazione nel campo dell'economia sociale, con uno sviluppo significativo del terzo settore.

3. Riduzione dell'orario di lavoro e lavoro di impegno civile

Per garantire una riduzione delle disuguaglianze esistenti e, al contempo, far fronte ai problemi di occupazione derivanti dall'impiego delle nuove tecnologie *labour saving* occorre garantire che i guadagni di produttività derivanti dall'introduzione di nuove tecnologie per risparmiare tempo e lavoro siano ripartiti anche a favore dei lavoratori. Gli elevati incrementi di produttività generati dallo sviluppo tecnologico dovranno essere compensati da una riduzione delle ore lavorate e da un costante aumento dei salari, in modo da assicurarne un'equa distribuzione. Ma la contrazione dell'occupazione nel settore di mercato dell'economia richiederà inevitabilmente che una maggiore attenzione sia dedicata al terzo settore, ossia all'economia non di mercato. È il terzo settore – l'economia sociale – a cui le persone potranno rivolgersi per trovare una risposta ai bisogni sociali e personali che non vengono soddisfatti sul mercato. Il terzo settore può occuparsi, ad esempio, della conservazione del territorio e della tutela dell'ambiente, della riqualificazione degli spazi pubblici, della valorizzazione del patrimonio artistico e culturale, ma anche dell'assistenza alle persone fragili nel quadro di una politica di *welfare* che trova sempre maggiori difficoltà ad essere finanziata dalla spesa pubblica.

Il punto che va sottolineato è che l'estensione del ruolo dell'economia non di mercato deve essere accompagnata, per quanto riguarda l'occupazione nel settore dell'economia di mercato, da una riduzione dell'orario di lavoro, che apre la possibilità di creare sviluppo e nuovi posti di lavoro in altri settori – basti pensare alle attività ricreative e ausiliarie che possono generare un forte aumento della

⁵ A. Majocchi, *Lavoro, occupazione e proprietà nell'economia post-industriale dell'Unione europea*, Centro Studi sul Federalismo, Torino, Research Paper, Aprile 2021

domanda di lavoro. Ma non va sottovalutato il fatto che, se si vogliono mantenere i livelli salariali nonostante la riduzione dell'orario di lavoro, potrebbe emergere un problema di perdita della competitività a livello globale. Questo risultato potrà essere evitato solo se viene garantita in parallelo – per compensare la riduzione dell'orario di lavoro – una crescita elevata e costante della produttività del lavoro legata al continuo sviluppo tecnologico.

Ciò presuppone, in primo luogo, che la modifica dell'orario di lavoro sia attuata in misura graduale e progressiva, per consentire un flusso costante di nuovi investimenti in innovazione destinati ad aumentare la produttività. Ma, parallelamente, è necessario che durante la transizione sia rafforzata una robusta rete di sicurezza, con servizi di assistenza alle persone economicamente e socialmente fragili e con uno sviluppo dei servizi di formazione e educativi per consentire il rientro in nuove forme di lavoro⁶. E, infine, questo tipo di politica potrebbe essere attuata con successo solo a livello dell'Unione, poiché, se uno Stato membro adotta isolatamente una riduzione dell'orario di lavoro, la produzione del paese in questione è destinata a perdere una quota di mercato – oltre che sui mercati internazionali, anche sul mercato interno dell'Unione – a causa della riduzione della sua competitività.

Nella prospettiva di un superamento dei problemi strutturali che emergono sul mercato del lavoro a seguito della rivoluzione scientifica e tecnologica va altresì considerata l'ipotesi prospettata da Ulrich Beck⁷ per un lavoro di impegno civile. Si tratta di lavori per terzi legati a progetti di interesse sociale, cooperativi e auto-organizzati ed eseguiti sotto la direzione di un imprenditore per il bene comune. Il lavoro di impegno civile non viene pagato, ma compensato attraverso un reddito di cittadinanza, che garantisce l'autonomia materiale di questo tipo di lavoro. Il reddito di cittadinanza potrebbe essere finanziato con l'eliminazione delle indennità di disoccupazione per coloro che accettano di fare domanda per un lavoro di impegno civile, ma può anche essere integrato da fondi di enti pubblici o aziende private, da fondi comunali che in questo modo sostengono i servizi per i loro cittadini, e dalle risorse ottenute attraverso la stessa attività di impegno civile.

Un aspetto importante nella visione di Beck è l'organizzazione, in quanto all'origine del lavoro di impegno civile c'è una decisione spontanea degli individui, che tuttavia deve essere in qualche modo organizzata, ma non dalle amministrazioni comunali, dagli enti sociali o dagli uffici di collocamento, per non riprodurre le inefficienze burocratiche che hanno caratterizzato in passato le forme di controllo statale. L'ipotesi di Beck è che sia possibile creare un collegamento tra un elemento propriamente imprenditoriale – l'individuo ha un'idea e si propone di realizzarla – e il lavoro per il bene comune, garantendo che le capacità imprenditoriali siano messe al servizio di scopi sociali, di pubblica utilità.

⁶ Questa strategia, definita generalmente come *flexsecurity*, è stata applicata inizialmente in Danimarca e negli altri paesi scandinavi e si propone di favorire, nello stesso tempo, la flessibilità del mercato del lavoro e un'efficace *safety net*, a vantaggio soprattutto delle categorie più deboli dei lavoratori. Essa richiede altresì “des politiques actives visant à accroître les compétences des chômeurs des longue durée afin de faciliter leur retour vers l'emploi” (P. Aghion, A. Roulet, *Repenser l'État. Pour une social-démocratie de l'innovation*, Seuil, 2011, p. 50)

⁷ U. Beck, *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto della sicurezza e nuovo impegno civile*, Torino, Einaudi, 2000, p. 178

4. Equità e prelievo fiscale

Per garantire un processo di crescita socialmente inclusivo uno strumento fondamentale è rappresentato dall'imposizione progressiva che, da un lato, promuove l'equità nella distribuzione del carico fiscale e, d'altro lato, può consentire allo Stato di investire una grande quantità di risorse in formazione, salute, ricerca e infrastrutture e, al contempo, di redistribuire la ricchezza e di proteggere gli individui dai rischi idiosincratici – perdita del posto di lavoro, malattia, obsolescenza dei loro *skills* – e da quelli macroeconomici – guerre, crisi finanziarie, pandemie.⁸

A fronte delle politiche adottate negli ultimi decenni, miranti a ridurre costantemente i livelli di progressività nell'imposizione sul reddito, l'economista francese Thomas Piketty ne suggerisce un aumento significativo, accompagnato dall'attribuzione di un reddito di base per tutti coloro che ricevono bassi salari o dispongono di redditi non adeguati in altre attività, con una compensazione destinata a garantire un reddito di base sufficiente per una vita decorosa, versata automaticamente sulle buste paga e sui conti in banca, senza che debbano chiederlo direttamente gli interessati⁹.

A complemento del reddito di base, dovrebbe essere previsto un sistema di garanzia del posto di lavoro. L'idea di Piketty è quella di proporre a tutte le persone che lo desiderino un'occupazione a tempo pieno con un salario minimo di livello accettabile, corrispondente a 15 dollari orari negli Stati Uniti. Il finanziamento sarebbe assicurato dallo Stato e gli impieghi sarebbero proposti dalle agenzie del lavoro nel settore pubblico e associativo (comuni e altre collettività locali, istituzioni non a scopo di lucro). L'insieme di proposte di Piketty, se realizzate, consentirebbero una reale svolta nella politica redistributiva e un passo in avanti significativo verso una riduzione delle disuguaglianze e della povertà.

Ma c'è una premessa fondamentale per rendere plausibile questa prospettiva. Per procedere in questa direzione e restituire un ruolo centrale all'imposta progressiva è necessario, in primo luogo, allargare la base imponibile, reinserendovi i redditi da capitale, soprattutto in mancanza di una forma di imposizione sul patrimonio, che è largamente assente al di fuori della tassazione immobiliare. Inoltre, è necessaria un'azione incisiva nei confronti dei paradisi fiscali, non solo all'esterno, ma anche, e soprattutto, all'interno dell'Unione europea, dove la possibilità di far transitare i propri capitali verso aree con una fiscalità di favore è più agevole. In prospettiva, l'introduzione di un'imposta sul patrimonio che gravi anche su una ricchezza che non produce reddito, e non è quindi soggetta all'imposta progressiva, deve essere valutata positivamente, e va accompagnata da una forte crescita della tassazione sulle successioni e donazioni, per evitare che le disuguaglianze che si sono prodotte in passato si perpetuino anche per le generazioni future.

Una forte crescita delle aliquote sui redditi più elevati non deve essere frenata dai timori di un effetto negativo sulla propensione all'investimento derivante da un accrescimento della pressione fiscale sulle classi più ricche. Come è dimostrato dal sostanziale fallimento della teoria del *trickle-down*¹⁰, far pagare

⁸ P. Aghion, C. Antonin, S. Bunel, *The Power of Creative Destruction. Economic Upheaval and the Wealth of Nations*, Harvard University Press, 2021

⁹ T. Piketty, *Una breve storia dell'uguaglianza*, La Nave di Teseo, Milano, 2021, pp.254-255

¹⁰ Questa ipotesi teorica prevede che una riduzione del prelievo sulle classi di reddito più agiate favorisca gli investimenti, grazie all'incremento della liquidità rimasta nelle mani dei contribuenti più ricchi, facendo così crescere produzione e occupazione e, grazie al conseguente aumento del prodotto, le entrate fiscali. Si tratta di una teoria che riprende in termini più aggiornati le ipotesi della curva di Laffer, mai dimostrata in modo esaustivo da un punto di vista teorico (H. W. Arndt, *The "Trickle-down" Myth*, in "Economic Development and Cultural Change", Oct. 1983, Vol. 32, No. 1, pp. 1-10) e che ha dimostrato la sua totale inadeguatezza nelle situazioni

meno chi più ha non ha avuto effetti positivi sul resto dell'economia e, conseguentemente, far pagare di più ai ricchi non avrà effetti sostanziali sulla propensione ad investire, in particolare se questa politica verrà accompagnata da una serie di misure efficaci a livello europeo per evitare delocalizzazioni o trasferimenti di capitali all'interno dell'Unione, determinati unicamente dall'attrazione di contribuenti facoltosi da parte di paesi con una fiscalità di favore per queste classi di reddito.

5. La nuova struttura della proprietà

Con la rivoluzione tecnologica il tema di una revisione del regime che regola la proprietà ritorna prepotentemente alla ribalta. “La verità è che né la terra è produttiva, né il lavoro è produttivo, né i capitali sono produttivi; la produzione risulta da questi tre elementi egualmente necessari, ma presi separatamente, egualmente sterili. (...) La proprietà, considerata a sé stante, al di fuori del processo di produzione, anche nella sua espressione più elementare, è un vero e proprio niente, non esiste”. Sulla base di queste osservazioni di Proudhon, Mario Albertini conclude che “la proprietà è un fatto sociale, ma che richiede il concorso diretto, e non solo indiretto come altri fatti sociali, di tutti gli individui coinvolti; nasce insieme al lavoro, alla produzione, e non può, in quanto tale, come possesso dei mezzi di produzione, essere eliminata. Ma accanto a questi aspetti fissi, essa presenta anche un aspetto mutevole, il plusvalore, come attribuzione a uno del lavoro di molti”¹¹. Per superare il limite indicato da Albertini, nella società della conoscenza appare inevitabile una compartecipazione di capitale e lavoro nella gestione delle attività produttive.

Durante il periodo del miracolo economico del secondo dopoguerra (i *Trente Glorieuses*), in Europa la proprietà privata nel settore industriale ha sostenuto la crescita attraverso un circolo virtuoso in quanto, da un lato, l'aumento della produttività ha consentito livelli crescenti dei salari monetari, in modo tale che la domanda di beni fosse in grado di assorbire una produzione sempre più ampia; d'altro lato, le imprese hanno goduto di profitti elevati che si traducevano in maggiori investimenti e, quindi, in un sostegno alla produttività. In generale, il sistema disponeva di notevoli quantità di risparmi che venivano canalizzati verso gli investimenti o direttamente attraverso le famiglie che controllavano la proprietà delle imprese o attraverso i canali finanziari. Parallelamente, lo Stato investiva un significativo ammontare di risorse attraverso le imprese a partecipazione statale per finanziare la crescita della produzione nei settori strategici dell'economia.

La situazione attuale è molto diversa, con una progressiva riduzione del ruolo delle imprese familiari, la crescita delle imprese multinazionali e un meccanismo di distribuzione dei profitti che non fa crescere il potere d'acquisto dei lavoratori, ma viene destinato, da un lato, a remunerare i managers e gli azionisti attraverso il sistema dei bonus e la distribuzione di dividendi, alimentati anche attraverso politiche di *buy back* di azioni proprie per soddisfare gli azionisti con aumenti di valore del loro capitale azionario. In questa nuova situazione, un'ulteriore misura che diventa necessaria per promuovere l'equità è rappresentata da una diversa ripartizione dei benefici legati alla distribuzione dei profitti di impresa.

concrete dei sistemi coinvolti in queste politiche di riduzioni fiscali, che non hanno avuto effetti positivi sul Pil, mentre hanno creato enormi disavanzi nel bilancio pubblico

¹¹ M. Albertini, *Proudhon*, Firenze, Vallecchi, 1974, pp. 56 e 65

Se si adotta la visione di James Meade¹², ispirata a criteri che combinano l'equità con l'efficienza, di una Società di Lavoro-Capitale dove, accanto alle azioni detenute da chi ha investito capitali nell'azienda, anche i lavoratori detengono Certificati Azionari del Lavoro, tutti i titoli azionari garantirebbero uguali diritti in termini di dividendi, e anche i lavoratori sarebbero conseguentemente incentivati a promuovere una maggiore efficienza nella produzione. Tra l'altro, questi dividendi, che sono già stati tassati in testa all'azienda, potrebbero godere di un trattamento fiscale di favore, sia per promuovere una più equa distribuzione del reddito sia per favorire una ulteriore partecipazione dei lavoratori alla crescita della produttività.

6. Il controllo dell'evasione fiscale e il reddito minimo

Per affrontare i problemi legati alla mutata struttura della produzione e dell'occupazione conseguente allo sviluppo tecnologico che riduce la quantità di manodopera da impiegare nei processi produttivi, un primo passo per far fronte alla caduta del gettito derivante dalla riduzione della quota del reddito da lavoro sul Pil è rappresentato da una graduale e progressiva generalizzazione del sistema digitale dei pagamenti. Man mano che si riduce la possibilità di utilizzare denaro contante nelle transazioni – con tutte le precauzioni necessarie per garantire la protezione della *privacy* –, aumenta parallelamente la tracciabilità dei trasferimenti di reddito che possono diventare oggetto di tassazione. Nel medio periodo, si può prevedere che, con la diffusione della moneta digitale, si arrivi a una progressiva marginalizzazione dell'uso di moneta cartacea¹³ e, conseguentemente, diventerà possibile ricostruire in tempo reale l'intero ammontare di entrate per tutti i contribuenti. I redditi di lavoro autonomo, i profitti delle piccole imprese e anche le entrate per servizi che sono difficilmente controllabili sia per le dimensioni della retribuzione sia per la dispersione di queste prestazioni, potranno essere infine ricondotti nell'ambito di una tassazione progressiva sul reddito.

Una riduzione delle disuguaglianze con strumenti fiscali non può tuttavia limitarsi a queste misure, pur importanti in quanto tendono a far rientrare nell'ambito della tassazione progressiva redditi che finora sono rimasti largamente esclusi. Oltre a tassare in misura conforme a criteri di equità i contribuenti più ricchi, è indispensabile adottare misure che favoriscano l'eliminazione delle sacche di povertà che, in larga misura, permangono ancora nei paesi più sviluppati. In questa prospettiva il sistema di imposizione progressiva potrebbe essere rafforzato con l'attribuzione di un reddito di base a tutti i cittadini (inclusi gli immigrati regolarmente registrati, ma che sono ancora in attesa di un riconoscimento della cittadinanza)¹⁴.

Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto attraverso una riforma strutturale dell'imposizione sul reddito, che preveda l'introduzione di un'imposta negativa strutturata fissando il livello minimo del reddito di base, universalmente garantito. Tutti i cittadini dovrebbero provvedere ogni anno a presentare la propria dichiarazione dei redditi e, al di sopra del livello di reddito di base fissato,

¹² J. E. Meade, *Agathopia: the Economics of Partnership*, Aberdeen, Aberdeen University Press, 1979

¹³ Il superamento della carta moneta e la sostituzione con una moneta digitale, processo che è già in corso, richiede necessariamente che tutti dispongano di un conto corrente bancario e sarebbe quindi favorito da una politica che preveda l'attribuzione di un reddito di base da versare automaticamente sul conto dei contribuenti

¹⁴ "L'intérêt d'un revenu universel est son caractère automatique: tout le monde reçoit le revenu universel; tout le monde paie un impôt sur le revenu qui commence au premier euro de revenu d'activité gagné; seul le solde entre le revenu universel et l'impôt sur le revenu est versé ou prélevé tous le mois dans le cadre du prélèvement à la source" (P.-A. Muet, *Un impôt juste, c'est possible!*, Seuil, Paris, 2018, p. 210)

un'imposta verrà pagata con aliquote che crescono al crescere del reddito e diventeranno molto elevate per i redditi più alti. Ma, se il reddito dichiarato fosse inferiore al reddito di base, verrebbe integrato automaticamente con un trasferimento sul conto corrente del contribuente senza che questi ne debba fare richiesta. Verrebbe così garantito che ogni cittadino possa godere di una disponibilità minima per far fronte alle esigenze fondamentali della sua vita¹⁵. Al contempo, la garanzia di un reddito minimo non dovrebbe incidere negativamente sulla propensione a cercare un lavoro che procuri redditi più elevati: una volta che la remunerazione abbia raggiunto il livello del reddito di base, sui redditi superiori a questo livello si dovrà pagare l'imposta, ma con aliquote marginali inizialmente molto contenute, che lasceranno comunque un reddito maggiore a disposizione del contribuente.

7. Il finanziamento del sistema di welfare

Un'ulteriore misura per promuovere l'occupazione e, parallelamente, ridurre le diseguaglianze consiste nel riportare gradualmente nell'ambito del sistema generale di imposizione fiscale il finanziamento delle politiche sociali (pensioni, assistenza, sanità, istruzione). Il finanziamento attraverso il versamento dei contributi sociali viene giustificato in quanto la previdenza sociale nasce a tutela dei lavoratori, in particolare nel settore industriale, e quindi il finanziamento va posto a carico del settore protetto, con una distribuzione dell'onere che grava in misura maggiore a carico dell'impresa e, in parte, a carico dei lavoratori. Questa struttura di finanziamento è altresì legata al fatto che le misure di protezione sono differenziate a seconda delle categorie, e in conseguenza sembra opportuno che ciascuna categoria si faccia carico della spesa sociale ad essa destinata. Ma la protezione sociale, in una società che si propone di conseguire una maggiore equità, deve oggi mirare ad una copertura universale; è perciò ragionevole che i costi siano sostenuti dall'intera collettività, facendo contribuire in misura maggiore, nel quadro di un'imposizione progressiva, coloro che godono di redditi più elevati¹⁶.

Inoltre, l'introduzione di un reddito di base universale, "che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita" come prevede il Pilastro europeo dei diritti sociali, consentirà un cambiamento progressivo – e tendenzialmente radicale – nella struttura delle pensioni. Un sistema previdenziale finanziato con il metodo contributivo è in grado di assicurare il pagamento di una pensione al termine dell'attività lavorativa a chi ha versato annualmente contributi commisurati al proprio reddito, e ha così formato un capitale che consente al sistema di assicurargli il pagamento della pensione e, in

¹⁵ Nella Raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023 (2023/C 41/01), relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca un'inclusione attiva, il reddito minimo viene definito come "la rete di sicurezza di ultima istanza per persone che non dispongono di risorse sufficienti, a carattere non contributivo e soggette ad accertamento delle fonti di reddito, che operano nell'ambito dei sistemi di protezione sociale". Con l'approvazione del Pilastro europeo dei diritti sociali il reddito minimo garantito viene riconosciuto come un diritto sociale fondamentale nell'Unione europea. E l'art. 14 della Raccomandazione della Commissione (UE) 2017/761 del 26 aprile 2017 sul Pilastro europeo dei diritti sociali, infatti, recita: "chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto ad un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro"

¹⁶ "Le vingt dernières années se caractérisent par une importante progression du financement public de la protection sociale en Europe, estompant progressivement la distinction traditionnelle entre le modèle bismarckien à base professionnelle et le modèle beveridgien où le financement public joue un rôle essentiel" (P.-A. Muet, *Un impôt juste, c'est possible!*, Paris, Seuil, 2018, pp. 153-154)

conseguenza, la possibilità di mantenere un tenore di vita adeguato. Con l'introduzione di un reddito minimo garantito, si potrà avviare una riforma in profondità del sistema previdenziale, che progressivamente non dovrà più versare una pensione a chi ha avuto la possibilità di vedersi attribuito un reddito di base durante la sua attività lavorativa, in quanto continuerà a goderne anche una volta raggiunta l'età del pensionamento. I lavoratori, non dovendo più versare i contributi per la pensione, potranno utilizzare il risparmio così realizzato per finanziare un trattamento complementare al reddito di base, versando una quota di risparmio al sistema previdenziale pubblico, il cui ruolo principale diventerà quella della gestione di un polo assicurativo a favore dei lavoratori¹⁷.

Con la rivoluzione scientifica e tecnologica, il fattore scarso è ormai rappresentato dal capitale umano, mentre con la rivoluzione industriale il fattore scarso è costituito dal capitale fisico. Nella situazione attuale i risparmi sono abbondanti – e possono finanziare ampiamente gli investimenti necessari per la transizione ecologica e la transizione digitale, garantendo al contempo l'inclusione sociale –, mentre l'offerta di lavoro qualificato è limitata e deve essere incentivata. Riportare il settore della previdenza nell'ambito della fiscalità generale implica che venga rimosso un fattore importante di costo che grava sul salario, con effetti negativi sulla domanda di lavoro – il costo del lavoro supera largamente il salario percepito dal lavoratore a causa dei contributi sociali che devono pagare imprese e dipendenti –, e favorendo la sostituzione di macchine a lavoro. Questa sostituzione, legata all'innovazione tecnologica, deve essere giudicata positivamente in quanto può far crescere la produttività del sistema e, se questo aumento viene ben distribuito, favorisce l'intera collettività; ma non deve essere determinata da prelievi fiscali, come i contributi sociali, discriminanti a danno del lavoro.

8. L'imposta di successione e l'eredità minima

Un ulteriore fattore che incide notevolmente sul livello delle disuguaglianze è la distribuzione della proprietà. In Europa, nel 1913 il 40% della popolazione compreso fra il 10% più ricco e il 50% più povero possedeva circa il 10% del totale delle proprietà, mentre nel 2020 ne possedeva il 40%, specie sotto forma di beni immobili. La redistribuzione della proprietà è avvenuta sostanzialmente a favore della classe media. Ma il 50% più povero continua a possedere nel 2020 soltanto il 5% del totale, mentre il 10% più ricco arriva al 55%. E la situazione è ancora più discriminatoria negli Stati Uniti.

Per ovviare a questa situazione Piketty propone “un sistema di redistribuzione dell'eredità che consenta all'insieme della popolazione di ricevere un'eredità minima. A titolo d'esempio, l'eredità minima potrebbe essere pari al 60% del patrimonio medio per adulto (ossia 120.000 euro se la media è dell'ordine di 200.000 euro, come è attualmente in Francia), da versare a tutti a 25 anni di età. Questa dotazione di capitale potrebbe essere finanziata da un mix di imposta progressiva sul patrimonio e sulle successioni con un prelievo del 5% del reddito nazionale, mentre il finanziamento dello Stato sociale ed ecologico (compreso il reddito di base e la garanzia del posto di lavoro) sarebbe finanziato da un sistema unificato d'imposta progressiva sul reddito inclusiva dei contributi sociali e della vendita dei permessi sulle emissioni di CO₂, con un prelievo del 45% del reddito nazionale”¹⁸.

¹⁷ Naturalmente, gli enti previdenziali continueranno a pagare una pensione corrispondente ai contributi versati ai lavoratori che sono entrati nel sistema previdenziale prima dell'introduzione del reddito di base

¹⁸ T. Piketty, *Una breve storia dell'uguaglianza*, La Nave di Teseo, Milano, 2021, p. 256

Le trasformazioni sociali necessarie per raggiungere l'obiettivo indicato da Piketty sono evidentemente di dimensioni considerevoli e richiedono di essere inquadrare in una visione di lungo periodo. Ma non possono essere considerate di scarso rilievo. L'accumulazione di un grande patrimonio è il frutto sicuramente di capacità e di impegno personale, ma altresì è resa possibile dall'ambiente sociale e dalla disponibilità di beni pubblici¹⁹. In ogni caso, una volta versata l'imposta progressiva sul reddito e detratta la quota pagata ai fini dell'imposta sul patrimonio e sulle successioni – che vanno a finanziare la produzione dei beni pubblici necessari per garantire l'efficacia degli sforzi individuali –, la disponibilità residua rappresenta la remunerazione per l'attività e l'impegno che hanno portato all'accumulazione del patrimonio, e questa disponibilità residua potrà essere trasmessa, a seconda delle scelte di ciascuno, ai propri eredi o venire destinata a fini di utilità sociale o a sostenere attività di interesse collettivo. La concentrazione nella distribuzione della proprietà risulterebbe largamente ridotta, mentre verrebbe fortemente rafforzata la coesione sociale, e le potenzialità di crescita, in una società con minori disegualanze, diventerebbero molto più elevate.

Un'indicazione di politica fiscale che va nella direzione indicata da Piketty e che si ricollega esplicitamente alle idee di Anthony Atkinson²⁰, è stata avanzata dal Forum Disegualanze e Diversità²¹. Atkinson, rifacendosi a un'idea avanzata originariamente, in “La giustizia agraria” del 1794, dal filosofo illuminista Thomas Paine²², suggerisce che “deve esistere una dotazione di capitale (eredità minima) assegnata a tutti all'ingresso nell'età adulta”. Questa dotazione dovrebbe essere finanziata con il gettito di un'imposta sui redditi di capitale e dovrebbe essere condizionata a determinati utilizzi, in particolare a un investimento in istruzione o formazione.

Nella prospettiva indicata da Atkinson, la proposta del Forum ipotizza che al compimento dei 18 anni venga trasferita a ogni ragazza/o un'eredità pari a 15.000 euro (pari al 10,5% della ricchezza media pro-capite – circa 143.086 euro nel 2016²³ –, una quota molto inferiore a quella ipotizzata da Piketty), universale e non condizionata. Dato che ogni anno, in media, diventano adulti circa 580.000 ragazzi/e, il costo totale ammonterebbe a 8-9 miliardi di euro. Questa somma potrebbe essere ricavata da un'imposta su tutte le eredità e donazioni di dimensioni rilevanti (al di sopra di 500.000 euro), che gravi quindi sulla fascia del 5% più ricco, per un totale di contribuenti che potrebbe risultare di circa 30.000 persone. Il gettito di questa imposta potrebbe coprire circa $\frac{3}{4}$ del costo della dotazione universale di ricchezza.

La proposta del Forum è di più facile applicabilità rispetto agli obiettivi indicati da Piketty. Il capitale attribuito a ogni ragazzo/a al compimento della maggiore età dovrebbe favorire la loro possibilità – anche se provenienti da famiglie in condizioni di relativa povertà – di godere di opportunità di formazione e di inserimento nel mondo del lavoro più simili a quelle di cui gode chi proviene da famiglie più agiate. Ma il problema delle disegualanze nella distribuzione della proprietà non può

¹⁹ M.J. Sandel, *La tirannia del merito. Perché viviamo in una società di vincitori e di perdenti*, Milano, Feltrinelli, 2021

²⁰ A.B. Atkinson, *Disegualanza. Che cosa si può fare?*, Milano, Raffaello Cortina Editore, pp. 173-176

²¹ Forum Disegualanze e Diversità, *15 proposte per la giustizia sociale ispirate dal Programma di Azione di Anthony Atkinson*, Roma, marzo 2019

²² A. Majocchi, *Per un 'dividendo ambientale' di cittadinanza*, Centro Studi sul Federalismo, Torino, Commento n. 140, 5 febbraio 2019

²³ Forum Disegualanze e Diversità, *15 proposte per la giustizia sociale ispirate dal Programma di Azione di Anthony Atkinson*, Roma, marzo 2019, p. 146

essere affrontato soltanto con misure come quelle ipotizzate dal Forum e richiede un insieme più articolato di interventi.

9. I limiti dell'economia

Nella letteratura tradizionale l'economia viene generalmente definita come la scienza che studia l'ottima produzione dei beni necessari per la vita di una collettività in un regime caratterizzato da scarsità di risorse. Ma in un saggio visionario pubblicato nel 1931²⁴, Keynes non solo riconosce la natura strutturale, e non solo congiunturale, del problema della disoccupazione, ma prefigura, nel pieno della Grande Recessione, un mondo in cui, grazie agli sviluppi tecnologici e all'accumulazione di capitale "il problema economico non è, se guardiamo al futuro, il problema permanente del genere umano". E anticipa le conseguenze di questa rivoluzione sia in termini di valori ("quando l'accumulazione di ricchezza non rivestirà più un significato sociale importante, interverranno importanti mutamenti nel codice morale. Dovremo saperci liberare di molti dei principi pseudo-morali che ci hanno superstiziosamente angosciati per due secoli, e per i quali abbiamo esaltato come massime virtù le qualità umane più spiacevoli. Dovremo avere il coraggio di assegnare alla motivazione 'denaro' il suo vero valore"), sia in termini di qualità della vita ("per la prima volta dalla sua creazione, l'uomo si troverà di fronte al suo vero, costante problema: come impiegare la sua libertà dalle preoccupazioni economiche più pressanti, come impiegare il tempo libero che la scienza e l'interesse composto gli avrà guadagnato, per vivere bene, piacevolmente e con saggezza").

Su questo punto si deve rilevare che nel 2023, secondo le stime del Fondo Monetario Internazionale²⁵, il Pil globale ammonterà a 104.480 miliardi di dollari. Dato che la popolazione mondiale risulta di circa 8,06 miliardi, ne consegue che il Pil pro-capite è pari a \$ 12.963 e, di conseguenza, il reddito virtuale per una famiglia di quattro componenti ammonta a 51.850 dollari. Questa semplice stima ci porta a concludere che, in prima approssimazione, la previsione di Keynes si è realizzata, nel senso che la scarsità di risorse non rappresenta più "il problema permanente del genere umano", ovvero che il problema per il genere umano non è più tanto la produzione di beni, ma la distribuzione fra le diverse aree territoriali e fra le diverse componenti della società. Sostanzialmente, non è più un problema economico, bensì un problema di scelte politiche.

Un'ulteriore considerazione riguarda il ruolo dei beni privati nei consumi delle famiglie. Dato un certo livello di reddito, la quantità di beni domandati dipende soltanto in parte dalla necessità di soddisfare bisogni effettivi dei consumatori, in quanto la domanda è determinata in larga misura dalla pubblicità, ma anche da quello che viene chiamato in letteratura "effetto di dimostrazione", ossia il desiderio, per usare un'espressione anglofona, "*to keep up with the Joneses*" che, nel Cambridge English Dictionary, viene definito come "*to always want to own the same expensive objects and do the same things as your friends or neighbours, because you are worried about seeming less important socially than they are*". Tradotto in altri termini, i bisogni, oltre a essere in parte indotti dalle promozioni pubblicitarie, sono influenzati da fattori sociali che ne determinano largamente l'evoluzione. Da ciò

²⁴ J.M. Keynes, *Economic Possibilities for our Grandchildren*, in *Essays in Persuasion*, London, Macmillan, 1931, pp. 358-373 (traduzione italiana: *Esortazioni e profezie*, Milano, Il Saggiatore, 1968, pp273-283)

²⁵ <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOORLD>

consegue che il principio utilitaristico di massimizzazione del benessere individuale non è indipendente rispetto a elementi esterni che condizionano il livello di soddisfazione dei bisogni.

In effetti, l'eccesso di consumi di beni privati in un'economia avanzata – che si accompagna alla mancata soddisfazione di bisogni che richiedono maggiori investimenti pubblici – è stato già evidenziato da John K. Galbraith²⁶, che sottolinea come la soddisfazione di bisogni umani artificiali e la spesa eccessiva per acquistare beni privati²⁷ impedisca di effettuare investimenti nell'istruzione, nella salute e in altri importanti servizi pubblici. Lo spostamento di risorse verso la produzione di una maggiore quantità di beni pubblici rappresenta quindi un'esigenza fondamentale della nuova economia e caratterizza in misura significativa anche il mercato dell'Unione europea – pur se in dimensioni inferiori rispetto all'economia americana.

10. Nuovo welfare, terzo settore e federalismo fiscale

A fronte dei cambiamenti intervenuti nella struttura della produzione e dell'occupazione, a seguito delle innovazioni tecnologiche e dello sviluppo dell'intelligenza artificiale, della transizione ecologica per raggiungere la neutralità carbonio ed evitare i rischi dei cambiamenti climatici, della globalizzazione e della maggiore competizione internazionale conseguente all'emergere di nuove potenze industriali, della diffusione di pandemie di carattere universale, i maggiori rischi che gravano sulla popolazione, e in particolare sul mercato del lavoro, pongono in forte evidenza la necessità di rafforzare la *safety net* che le società più avanzate debbono predisporre per gestire in modo efficace i problemi legati alla disoccupazione e alle malattie, per garantire la sicurezza dei propri cittadini e, in generale, per assicurare una vita decorosa al termine dell'attività lavorativa. Questa esigenza, tuttavia, si scontra con le difficoltà che incontrano le finanze pubbliche a seguito della contrazione della base imponibile rappresentata dai redditi di lavoro dipendente e dell'aumento dei costi delle prestazioni previdenziali, in particolare per quanto riguarda la sanità e le pensioni.

Nelle società più avanzate sta quindi emergendo con chiarezza il ruolo che viene affidato alle prestazioni offerte dal terzo settore, attraverso forme di volontariato o di lavoro di impegno civile. In questa prospettiva, di particolare rilievo appare il ruolo degli enti locali, dato che la solidarietà si manifesta più fortemente all'interno delle comunità locali dove si realizzano “*face to face relations*” e diventa più facile cogliere i benefici di cui si può godere favorendo la crescita del benessere delle persone che ci circondano. In termini economici, si può parlare di esternalità positive legate al miglioramento delle condizioni di vita delle persone intorno a noi, esternalità che vengono internalizzate attraverso prestazioni volontarie da parte di persone che, grazie all'evoluzione tecnologica e, gradualmente, alla riduzione degli orari di lavoro, dispongono di maggior tempo libero da dedicare al proprio e altrui benessere.

Anche la lotta ai cambiamenti climatici richiede un maggior impegno da parte dei poteri locali. La riduzione dei consumi di combustibili fossili dipende, in primo luogo, dall'efficientamento del

²⁶ J.K. Galbraith, *La società opulenta*, Torino, Bollati Boringhieri, 1972

²⁷ "Nel 2014 più di 2,1 miliardi di persone erano sovrappeso, comparati agli 850 milioni che soffrivano di malnutrizione. Si prevede che metà del genere umano sia sovrappeso entro il 2030. Nel 2010 gli effetti congiunti di carestie e malnutrizione hanno ucciso circa 1 milione di persone, mentre l'obesità ha fatto 3 milioni di vittime" (Y.N. Harari, *Homo Deus. Breve storia del futuro*, Milano, Bompiani, 2023, p. 13). I dati sono tratti da *Global Burden of Disease, Injuries and Risk Factors Study 2013*, in "Lancet", 18 December 2014

patrimonio edilizio, che può essere realizzato con spese private sostenute da incentivi pubblici. Ma dipende in larga misura da una diversa soluzione dei problemi della mobilità, con modalità di trasporto che non richiedono l'uso di energie fossili.

Il problema è stato affrontato in molte città con una ristrutturazione della struttura urbana che consenta di raggiungere, a piedi o in bicicletta, in circa un quarto d'ora (la *ville du quart d'heure* promossa dalla sindaco di Parigi Anne Hidalgo²⁸) tutti i servizi di cui abbisogna la popolazione, utilizzando per i trasferimenti fra quartieri diversi il trasporto pubblico alimentato da elettricità prodotta da energie rinnovabili. E questi cambiamenti richiedono forti investimenti e, quindi, una maggiore quantità di risorse attribuite ai livelli inferiori di governo.

La disponibilità di risorse proprie consentirà inoltre ai poteri locali di ricorrere all'emissione di titoli per finanziare gli investimenti, ovvero di ricevere prestiti dai livelli superiori di governo. Per evitare fenomeni di azzardo morale si potrà introdurre un vincolo sulla quantità di entrate fiscali che ciascun ente locale può utilizzare per il servizio del debito. Il vincolo, tra l'altro, potrà essere variato in funzione anticiclica. In questa prospettiva appare dunque chiara l'importanza decisiva, da un punto di vista di democrazia e di efficienza, di un sistema di federalismo fiscale in cui tutte le scelte del livello centrale debbano essere assunte con un meccanismo decisionale che preveda la partecipazione dei livelli inferiori di governo.

In definitiva, il nuovo modello economico che garantisca una redistribuzione su scala globale del benessere, la solidarietà e una migliore qualità della vita dei cittadini, un *welfare* universale e livelli di redditi decorosi per tutti implica un ruolo accresciuto e più risorse per i poteri locali, che devono quindi avere voce in capitolo nelle decisioni dei livelli superiori di governo, soprattutto per quanto riguarda la distribuzione delle risorse. E questo risultato si può ottenere soltanto nel quadro di un sistema istituzionale fondato su una struttura federale a tutti i livelli, con competenze di rilievo anche nel settore fiscale.

11. Neutralità carbonio, multilateralismo e ruolo dell'Unione europea

Se grazie alla rivoluzione tecnologica è oggi – in teoria – possibile garantire la soddisfazione dei bisogni fondamentali di tutta la popolazione mondiale, qualora venga assicurata un'efficiente distribuzione dei beni prodotti, il problema della scarsità delle risorse, in questa fase storica, si presenta principalmente in riferimento allo sfruttamento delle risorse naturali. L'esempio più significativo è legato al problema dei cambiamenti climatici, generato dall'uso di combustibili fossili. L'Unione europea gioca un ruolo fondamentale in questo campo in quanto, con la *Climate Law*²⁹ del 2021, ha stabilito per legge l'obiettivo di una riduzione delle emissioni di CO₂ del 55% entro il 2030 e la neutralità carbonio entro il 2050. L'Unione ha inoltre imposto un prezzo per il carbonio nell'ambito dell'*Emission Trading System* (ETS) – che copre attualmente circa il 40% delle emissioni –, ma nella Comunicazione denominata *Fit for 55*³⁰ viene previsto il rafforzamento del sistema già esistente

²⁸ M. Girard, *La ville du quart d'heure, une utopie?*, La Presse, 26 Septembre 2020

²⁹ Regulation 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021
eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119&from=EN

³⁰ Communication from the Commission, '*Fit for 55*': *delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality*, Brussels, 14.7.2021 COM(2021) 550
eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&from=EN

dell'ETS con un'estensione al settore dei trasporti e delle abitazioni, l'adeguamento del numero totale di permessi che vengono emessi annualmente, la progressiva eliminazione dei permessi emessi gratuitamente per il trasporto aereo e l'inclusione per la prima volta nell'ETS delle emissioni derivanti dal trasporto marittimo.

Il problema dei cambiamenti climatici è per sua natura non limitato ad una singola area geografica: ogni emissione in qualsiasi parte del mondo aumenta l'effetto serra, e la sua soluzione richiede quindi una soluzione globale. Per conseguire questo risultato, l'Unione dovrà essere capace di mettere in atto una politica estera che garantisca la difesa degli interessi europei, ma in un quadro di rafforzamento della struttura multilaterale dell'ordine mondiale. Oggi, le istituzioni nate nell'immediato dopoguerra sono fortemente indebolite e, dopo la caduta del Muro di Berlino, gli avvenimenti successivi, caratterizzati da una progressiva decadenza dell'egemonia americana, dall'espansione della Cina su scala globale, dal tentativo russo di riaffermare, anche con interventi militari, il proprio controllo su una vasta area di territorio euro-asiatico, e in generale da un rafforzamento del ruolo giocato dai paesi del Sud del mondo, hanno messo in evidenza come il nuovo ordine mondiale debba ancora essere costruito e come, in questo sforzo, il ruolo dell'Unione europea risulti essenziale.

Un ordine multipolare è per sua natura tendenzialmente più instabile rispetto al sistema bipolare affermatosi nel dopoguerra, con un equilibrio del terrore garantito dalla disponibilità di armi atomiche da parte delle due superpotenze, Usa e Urss, e dal conseguente rischio di un olocausto nucleare. In prospettiva, la costruzione di un equilibrio stabile nelle diverse parti del mondo dovrà fondarsi su aree regionali di influenza, garantite da potenze di dimensioni continentali e organizzate con una struttura federale, le quali stipulino patti di partnership con i paesi più vicini al fine di promuoverne la sicurezza e livelli più elevati di sviluppo; ma, soprattutto, richiederà il rafforzamento degli organismi multilaterali esistenti, che devono garantire il rispetto di regole che impediscano il riemergere di fenomeni di imperialismo da parte di potenze con mire egemoniche nei confronti dei partners più deboli.

Questo rafforzamento del sistema mondiale fondato sull'equilibrio fra unità politiche di dimensioni continentali deve partire dalla creazione di istituzioni federali in Europa, con competenze estese anche al settore della politica estera e della sicurezza. Con l'avvio di una politica estera e della sicurezza comune, segnato dal superamento del voto all'unanimità in questo settore, e con il completamento dell'Unione fiscale, grazie all'espansione delle dimensioni del bilancio e alla introduzione di un sistema democratico di creazione di nuove risorse proprie – a seguito di una revisione dell'art. 311 del Trattato e della formulazione di un Piano finanziario che coinvolga tutti i livelli di governo (dall'Unione alle città) –, l'Unione potrà finalmente avviarsi verso un rafforzamento della natura federale delle sue istituzioni, dando così all'Europa un ruolo di rilievo per promuovere un nuovo assetto globale capace di promuovere nel mondo la pace e lo sviluppo sostenibile di tutto il pianeta.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Arbarello 8
10122 Torino - Italy
Tel. +39 011 15630 890
info@csfederalismo.it
www.csfederalismo.it