



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

ALBERTO MAJOCCHI

CARBON PRICING, NEXT GENERATION EU E IL RUOLO DELLE CITTÀ

UNA STRUTTURA FEDERALE PER LA FISCALITÀ EUROPEA

Febbraio 2021

ISSN: 2038-0623

ISBN: 978-88-96871-86-7

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

L'obiettivo della neutralità carbonio richiede l'introduzione di un *carbon pricing* esteso a tutti i settori, che preveda altresì un prezzo minimo per i combustibili fossili e un aggiustamento fiscale alla frontiera sui beni importati.

Dopo la decisione del Consiglio europeo di emettere titoli garantiti dal bilancio europeo al fine di finanziare *Next Generation EU*, il recente accordo interistituzionale sul bilancio pluriennale prevede una serie di scadenze per l'introduzione progressiva – secondo un calendario predefinito – di nuove risorse proprie. Si tratta di un passaggio decisivo verso il riconoscimento di una capacità fiscale dell'Unione.

Nell'attuazione di *Next Generation EU* l'impiego di una quota rilevante delle risorse disponibili richiede un intervento delle città. Per sostenere gli investimenti da realizzare a livello locale, occorre avviare una riforma della struttura della fiscalità in un'ottica di federalismo fiscale che realizzi il coordinamento fra i diversi livelli di governo, con la definizione di meccanismi decisionali per la ripartizione delle risorse, nel quadro di una riforma delle istituzioni di natura federale.

Keywords: Carbon pricing, Next Generation EU, città, struttura federale, fiscalità europea

Alberto Majocchi è Professore Emerito di Scienza delle Finanze all'Università di Pavia e Vice-Presidente del Centro Studi sul Federalismo

E-mail: alberto.majocchi@unipv.it

1. Cambiamenti climatici e prezzo del carbonio • 2. Carbon dividend e riforma fiscale • 3. Carbon dividend e nuova società • 4. Un prezzo minimo per i combustibili fossili nell'Unione europea • 5. Prezzo del carbonio e aggiustamento fiscale alla frontiera • 6. La determinazione di un prezzo minimo per i combustibili fossili • 7. L'estensione dell'ETS ai trasporti e al riscaldamento in Germania • 8. Next Generation EU e investimenti nei settori • 9. Cambiamenti climatici e il ruolo delle città • 10. La ristrutturazione della città per quartieri • 11. Il finanziamento della spesa locale in un modello di federalismo fiscale • 12. Meccanismi decisionali per la ripartizione delle risorse fra i diversi livelli • 13. Istituzioni a supporto delle decisioni in materia fiscale in una struttura federale • 14. Conclusioni.

1. Cambiamenti climatici e prezzo del carbonio

Nel Rapporto McKinsey *Net-Zero Europe. Decarbonization Pathways and Socioeconomic Implications* (December 3, 2020) si stima che “reaching net-zero would require investing a total of €28 trillion in clean technologies and techniques over the next three decades. This would comprise €23 trillion (an average of €800 billion per year) of funds that would otherwise be invested in incumbent technologies and €5.4 trillion (an average of €180 billion per year) of additional capital outlay”. Al di là della validità di queste stime appare opportuno sottolineare come la quota maggiore degli investimenti da effettuare entro il 2050 dovrebbe essere coperta da uno spostamento di risorse da investimenti nei settori tradizionali di produzione di combustibili fossili verso le nuove tecnologie verdi. Si tratta di circa 800 miliardi annui, una cifra considerevole, pari grosso modo alle dimensioni di *Next Generation EU*¹. Il punto da rilevare per quanto riguarda questo spostamento di risorse è che esso avviene attraverso meccanismi di mercato e richiede quindi che venga soddisfatto un pre-requisito fondamentale, ossia che l'investimento nelle fonti rinnovabili risulti nel tempo più conveniente rispetto alla produzione o all'importazione di combustibili fossili.

Da tempo è convinzione diffusa fra gli economisti che lo strumento principe per favorire questo spostamento di risorse sia rappresentato dal *carbon pricing*, il cui ruolo è stato di recente sottolineato anche dalla Presidente della Banca Centrale Europea Christine Lagarde². Dopo aver

¹ Secondo un recente Policy Study of the European Green Deal (EGD), (R. Wildauer S. Leitch, J. Kapeller, *How to boost the European Green Deal's scale and ambition*, Institut für Sozioökonomie, Universität Duisburg, Expertise 2020 no.8, www.de/soziooekonomie/expertise/imperia/md/content/soziooekonomie/fsoexp8_wlk2020_greennewdeal.pdf)

“increasing energy efficiency renovation of buildings alone is likely to require annual investments of € 490 billion; scaling up Research and Development (R&D) investment to 3% or 4% of GDP in the EU27 requires additional annual investments of between € 75 and € 200 billion. Taken together, this suggests that annual investment requirements of up to € 855 billion (excluding transport) in the EU27 would be required for a successful transition [to carbon neutrality]”

² *Climate change and central banking*, Keynote speech by Christine Lagarde, President of the ECB, at the ILF conference on Green Banking and Green Central Banking, Frankfurt am Main, 25 January 2021

preso atto che si moltiplicano i segnali di spinte per promuovere misure incisive al fine di combattere i cambiamenti climatici, specialmente in Europa, Lagarde osserva che *“the first dimension along which we expect rapid progress is including the true social and environmental cost of carbon into the prices paid by all sectors of the economy”*. E indica gli strumenti da adottare: *“Appropriate pricing can come via direct carbon taxes or through comprehensive cap and trade schemes. Both are used to some extent in the EU. It is likely, though, that the next steps in Europe will come mainly via the EU’s Emissions Trading System (ETS), a cap and trade scheme. It currently covers only around half of EU greenhouse gas emissions and a significant amount of allowances continue to be given for free. The effective price of carbon is expected to rise if the EU’s targets for reducing emissions are to be reached. Modelling by the OECD and the European Commission suggests that an effective carbon price between €40-60 is currently needed”*.

Su questo punto, nel Rapporto McKinsey si rileva che *“tax credits and subsidies tend to work best for accelerating an active market, such as increasing building insulation and industry efficiency efforts. Grants are often required for funding R&D projects that generate no short-term revenues. Loans and loan guarantees tend to work best when they target a few beneficiaries because of their higher administrative costs”*. Ma un importante ruolo, in quanto complementare rispetto al funzionamento delle forze di mercato, è comunque affidato al *carbon pricing*. *“Carbon prices could increase the mobilization of private capital, as increasing the carbon price would make more investment cases positive. We estimate that at a carbon price of €50 per tCO₂, an additional 21 percent of capital required through 2050 could be unlocked on top of the 40 percent that already has a positive investment case. A carbon price of €100 per tCO₂ could unlock another 10 percent of capital requirements giving more than 85 percent of the required capital a standalone business case (14% is infrastructure). The remainder would require carbon prices of over €100 per tCO₂”*.

La proposta di un’Iniziativa dei Cittadini Europei³ (ICE) suggerisce che inizialmente il prezzo del carbonio dovrebbe essere fissato a 50 euro per tonnellata di CO₂ emessa, per essere poi gradualmente aumentato al livello necessario per avviare l’economia europea verso un’effettiva riduzione delle emissioni inquinanti (€100 euro entro cinque anni). In un *Report of the High Level Commission on Carbon Pricing*⁴ del 2017 si giunge alla conclusione che *“... the explicit carbon-price level consistent with achieving the Paris temperature target is at least US\$40-80 by 2020 and US\$50-100 by 2030, provided a supportive policy-environment is in place...”*. Questi prezzi, al tasso di cambio corrente, equivalgono a un minimo variabile tra €32,5 e €65,0 nel 2020 e tra €40,7 e €81,3 nel 2030. Un tasso pari a €50 che tende a €100 in cinque anni rientra quindi nella media di questo intervallo.

Questa valutazione del livello ottimale di *carbon pricing* appare in larga misura condivisa. Teoricamente, il prezzo del carbonio dovrebbe essere commisurato ai costi sociali delle emissioni di anidride carbonica. Ma il costo sociale del carbonio, che era stato stimato pari a 37 dollari per tonnellata, è stato recentemente rivalutato a \$220 per tonnellata⁵. A questa cifra si avvicina il

³ www.stopglobalwarming.eu

⁴ *Report of the High Level Commission on Carbon Pricing*, (www.carbonpricingleadership.org), pubblicato nel 2017 da un gruppo di esperti presieduto da J.E. Stiglitz e N. Stern per conto di Ségolène Royal e Feike Sijbesma, copresidenti della *Carbon Pricing Leadership Coalition High Level Assembly*

⁵ F.C. Moore-D.B. Diaz, *Temperature impacts on economic growth warrant stringent mitigation policy*, in *“Nature Climate Change”*, no. 5, 2015, pp. 127-131

Rapporto della Commissione presieduta da Alain Quinet⁶, preparato per conto del governo francese, in quanto prevede che si debba raggiungere nel 2030 un livello pari a €250 per tCO₂, e questo valore dovrebbe crescere ulteriormente fino al 2050.

L'impatto di un elevato prezzo del carbonio sull'attività economica *“depends on the availability of alternative green technologies. In the past, a sudden and substantial increase in carbon taxes could have resulted in an economic downturn, substantial stranded assets and threats to financial stability. Today, however, solar power is not only consistently cheaper than new coal or gas-fired plants in most countries, but it also offers some of the lowest cost electricity ever seen. Green finance and innovation are also developing rapidly. Introducing well-signalled carbon pricing therefore becomes more feasible and could further sharpen incentives both to develop new technologies and to carry out the substantial investment required for the widespread adoption of the green technologies that already exist”*⁷.

2. Carbon dividend e riforma fiscale

“Il Novecento è stato il secolo del petrolio e del dollaro: entrambi hanno segnato il predominio degli Stati Uniti dopo la seconda guerra mondiale. (...) Petrolio e dollaro, insieme, vedono avviarsi il ridimensionamento del loro ruolo globale nel secolo a venire”⁸. In effetti, con l'emergere prepotente del problema del riscaldamento globale, la comunità internazionale si è posta il problema di ridurre le emissioni di anidride carbonica attraverso una drastica diminuzione del consumo di combustibili fossili. Ne consegue che *“the world economic system can no longer rely on the price of oil as a key indicator to guide economic operators, and more generally the economic policies of states. (...) The problems posed by the ‘sustainability’ of the global economic system would indicate that the new reference price should be the carbon price”*⁹.

Nella nuova economia sostenibile il *Carbon Pricing* assumerà quindi questo ruolo di riferimento per le scelte di investimento e di utilizzo delle risorse. Ma l'imposizione di un prezzo sul carbonio non avrà solo la funzione di correggere un fallimento del mercato legato alle diseconomie esterne generate dall'utilizzo di combustibili fossili, bensì consentirà di avviare una profonda riforma della struttura della finanza pubblica, sia dal lato delle entrate che della spesa, nella direzione di un'economia *carbon free* e socialmente equa. In sostanza, le entrate dovranno essere riciclate nel sistema economico o attraverso sgravi sul prelievo sulle famiglie a basso reddito o riduzioni dei contributi sociali¹⁰, per favorire le imprese non energivore con una riduzione del costo del lavoro e

⁶ *La valeur de l'action pour le climat. Compléments*, Rapport de la commission présidée par Alain Quinet, France Strategie, Février 2019

⁷ *Climate change and central banking*, Keynote speech by Christine Lagarde, President of the ECB, at the ILF conference on Green Banking and Green Central Banking, Frankfurt am Main, 25 January 2021

⁸ V. Termini, *Energia. La grande trasformazione*, Editori Laterza, 2020, p. 63

⁹ E. Flor, *Oil and Carbon Prices: the Emerging Role of the SDR*, Robert Triffin International, SDR Notes No. 7, May 2020

¹⁰ In questa direzione si muoveva la proposta del Presidente della Commissione Jacques Delors in vista della Conferenza di Rio su ambiente e sviluppo del 1992. Delors aveva elaborato una strategia unilaterale dell'Europa per contenere le emissioni di CO₂, fondata in particolare sull'approvazione di una Direttiva che introduceva una *carbon/energy tax* pari a 10 dollari per barile di petrolio, ma riciclandone il gettito attraverso una riduzione dei contributi sociali a carico delle imprese e dei lavoratori per stimolare l'economia, con un doppio dividendo, in termini di miglioramento della qualità ambientale e di nuova occupazione. L'idea di Delors era, inoltre, che se

i lavoratori con un aumento del salario netto (a parità di reddito lordo), mentre la spesa dovrà essere indirizzata a sostenere gli investimenti necessari per promuovere la transizione ecologica.

Questo *Carbon Dividend* consentirà una profonda rimodulazione del sistema fiscale destinata a spostare l'onere della tassazione dal lavoro e dai redditi d'impresa verso l'uso di combustibili fossili. Le entrate derivanti dall'imposizione di un prezzo sul carbonio verranno in parte attribuite al livello nazionale per promuovere misure dirette a favorire l'occupazione e contrastare i livelli di povertà, abbassando le imposte sul lavoro, in particolare, sui redditi più bassi e riducendo i contributi sociali su imprese e lavoratori. Dal lato della spesa, il dividendo verrà utilizzato per sostenere la produzione di energie rinnovabili e per promuovere il risparmio energetico delle famiglie e delle imprese. Una parte delle entrate, e in particolare il gettito dei diritti riscossi alla frontiera, affluirà direttamente al bilancio dell'Unione, per promuovere gli investimenti destinati alla transizione ecologica, grazie anche allo sviluppo della ricerca e dell'innovazione, alla crescita del settore digitale e a provvedimenti destinati a garantire l'inclusione sociale, ampiamente penalizzata negli ultimi decenni dalle riforme fiscali che hanno favorito le classi di reddito più elevate e da un processo di globalizzazione non accompagnato da misure di compensazione a favore delle classi di reddito meno favorite.

Questa destinazione delle risorse sottolinea con chiarezza che l'imposizione di un prezzo sul carbonio e di un diritto compensativo alla frontiera hanno evidentemente finalità che vanno al di là dello spazio dell'Unione. L'avvio di un piano europeo di sviluppo sostenibile garantisce infatti che l'utilizzo del gettito venga destinato a promuovere un *Social Green "New Deal"*, con l'obiettivo prioritario di sostenere una politica di sviluppo delle fonti di energia rinnovabile, che dovrà coinvolgere non soltanto l'Europa, ma anche altre aree del mondo, e in particolare il continente africano¹¹.

All'interno dell'Unione europea le emissioni totali di CO₂ nel 2018 sono state pari a 3,9 miliardi di tonnellate, di cui 2,2 miliardi nei settori esclusi dall'ETS. Con un prezzo per tCO₂ di 50 euro, il *Carbon Dividend* nel primo anno ammonterebbe quindi a circa 195 miliardi di euro, nell'ipotesi che il prezzo del carbonio venga applicato a tutte le emissioni. Se si applicasse anche ai prodotti importati un prezzo del carbonio di 50 euro per tonnellata di CO₂, poiché le emissioni pro capite di CO₂ ammontano a 7 tonnellate nel 2018, di cui 1 tonnellata legata alle importazioni, per un totale di 446,1 milioni di emissioni importate, il gettito del diritto compensativo riscosso alla frontiera ammonterebbe a 22,3 miliardi di euro e confluirebbe direttamente nel bilancio dell'UE, con un aumento delle entrate di circa il 15% (il bilancio UE nel 2019 è di 148 miliardi di euro).

L'obiettivo dell'Unione europea è di ridurre, entro il 2030, di almeno il 55% le emissioni di CO₂, che dovranno scendere progressivamente a 1,75 miliardi di tonnellate. A sua volta, se il *carbon pricing*, fissato inizialmente a €50/tCO₂ salirà ogni anno di 10 euro per raggiungere il livello di €100 nel 2025, per poi rimanere invariato fino al 2030, le entrate complessive nel decennio – ipotizzando una

l'Europa avesse aperto la strada, gli altri paesi l'avrebbero seguita, consentendo così di affrontare seriamente il problema del riscaldamento globale

¹¹ La Commissione Europea, nella sua Comunicazione "Una strategia per l'idrogeno per un'Europa climaticamente neutra" (Bruxelles, 8.7.2020 COM(2020)301), ha proposto di trasformare in idrogeno (attraverso idonei elettrolizzatori), da trasportare in Europa attraverso le reti energetiche esistenti, la quota di energia elettrica prodotta in Africa mediante fonti rinnovabili eccedente le necessità di alimentare lo sviluppo commerciale e industriale endogeno e di soddisfare la domanda delle popolazioni locali.

discesa costante delle emissioni –, potrebbero raggiungere nel decennio circa 2.300 miliardi di euro, in quanto la riduzione delle emissioni sarebbe più che compensata dall'aumento del prezzo del carbonio.

Questi dati debbono tuttavia essere letti correttamente in quanto non implicano necessariamente un gettito addizionale per la finanza pubblica. In alcuni paesi, ad esempio in Svezia dove l'aliquota della *carbon tax* è fissata per il 2021 a 114 euro (1.200 SEK)¹², è possibile che non vi siano variazioni nel livello del prelievo. In altri paesi, come l'Italia, dove è già elevata la tassazione dell'energia, si potrà procedere a una rimodulazione della struttura del prelievo gravando su ciascuna fonte in misura proporzionale al contenuto di carbonio. Il punto da sottolineare è che, in ogni caso, le entrate totali derivanti dall'imposizione di un prezzo sul carbonio nei settori non-ETS e dalla vendita all'asta delle quote nei settori ETS rappresenteranno un differenziale di prezzo fra l'utilizzo di combustibili fossili e di energie rinnovabili, rappresentando in termini quantitativi il *carbon dividend* utilizzabile per la transizione ecologica, socialmente equa, dell'economia europea.

3. Carbon Dividend e nuova società

La crisi climatica può rappresentare l'occasione per imprimere un nuovo indirizzo all'economia globale. I cambiamenti indotti dalla transizione ecologica vanno in molteplici direzioni e il mercato, senza un piano che ne indirizzi le scelte, non sarà in grado di imprimere la giusta direzione per raggiungere l'obiettivo della *neutralità carbonio*¹³. “*Business does not invest unless it sees an opportunity for growth – so turning mitigation into opportunities for innovation and investment is the key. This requires more than tax incentives: it requires bold investments like those witnessed in Roosevelt’s New Deal in the wake of the Great Depression*”¹⁴. È anche sulla base di questo forte richiamo e, al contempo, di una adeguata valutazione degli aspetti sociali della proposta della Commissione¹⁵, che appare opportuno parlare di un *Social Green “New Deal”*.

Al di là di uno spostamento dell'onere fiscale dal lavoro all'utilizzo di risorse naturali, vanno considerate anche le notevoli variazioni che interverranno nella struttura dell'economia a seguito dell'introduzione di un *carbon pricing*, che genererà un duplice effetto: da un lato, la promozione del risparmio energetico attraverso una riduzione dei consumi di energia nelle famiglie e nelle imprese, d'altro lato, il sostegno ai processi di *fuel switching* in quanto consumatori e produttori saranno incentivati a modificare il *mix* energetico, riducendo progressivamente il consumo di combustibili fossili, sostituiti con l'utilizzo di energie rinnovabili.

¹² www.government.se/government-policy/taxes-and-tariffs/swedens-carbon-tax/

¹³ “The good news is we are sitting on a complete revolution of technology that allows us to move in a sustainable direction. That’s a matter of choice though. Markets alone won’t take us there. We have to decide on planetary scale, we’re going for a sustainable, green, inclusive economy” (J. Sachs, *We need a sixth wave of sustainable and green technologies*, Green Week Conference 2014, European Commission, Brussels, June 3, 2014, cordis.europa.eu/news/rcn/36601)

¹⁴ M. Mazzucato, C. Perez, *Innovation as Growth Policy*, in J. Fagerberg, S. Laestadius, B. Martin, *The Triple Challenge: Europe in a New Age*, Oxford University Press, 2015

¹⁵ European Commission, *The European Green Deal*, COM (2019)640, Brussels, 11.12.2019

A questa trasformazione deve aggiungersi il fatto che la produzione di beni privati avverrà con un sempre minor impiego della forza lavoro, e che la domanda di questi prodotti è destinata a ridursi in quota sul Pil rispetto alla domanda di beni pubblici o di beni non di mercato, che oggi è largamente insoddisfatta. Le ore di lavoro per ciascun lavoratore diminuiranno grazie alla maggior produttività legata all'impiego delle nuove tecnologie e i lavoratori otterranno una compartecipazione ai profitti in quanto questi saranno generati in misura crescente dall'utilizzo di capitale umano – rappresentato dall'insieme di conoscenze di tutti coloro che lavorano nell'impresa, e non solo di chi la dirige –, che occuperà una posizione di maggior rilievo rispetto al capitale finanziario nel determinare la competitività del prodotto. Si realizzerà quindi progressivamente uno spostamento di una quota significativa di reddito dalla rendita al lavoro e, parallelamente, una compartecipazione dei lavoratori di tutti i livelli alla gestione dell'impresa¹⁶.

La produzione di beni pubblici dovrà essere finanziata in misura maggiore – oltre che dalla tassazione dei consumi dannosi per l'ambiente e dell'utilizzo delle risorse naturali – attraverso un'imposizione sulla ricchezza, grazie a una tassazione del patrimonio e una significativa imposta di successione, per favorire una progressiva riduzione delle diseguaglianze nella distribuzione dei redditi. Ma soprattutto si tratterà di avviare un nuovo *welfare*, fondato in larga misura sul contributo di organizzazioni *no profit*, in particolare a livello locale. Il finanziamento del *welfare* sarà garantito non più soltanto dal prelievo sui lavoratori dipendenti, che diminuirà nel tempo a causa degli sviluppi tecnologici, ma in misura significativa dalla costituzione di un patrimonio pubblico¹⁷ a seguito del finanziamento con capitale pubblico degli investimenti effettuati ai diversi

¹⁶ “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, 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” (M. Albertini, *Proudhon*, Vallecchi, 1974, pp. 56 e 65). Per superare questo limite, nella società della conoscenza, appare inevitabile una compartecipazione di capitale e lavoro nella gestione delle attività produttive.

¹⁷ A. Iozzo, *Il dividendo sociale di Meade. Dal debito al patrimonio pubblico*, in “Il Federalista”, 2010, n.1, p. 51. Il riferimento in questo testo è a J. E. Meade, *Agathopia: the Economics of Partnership*, Aberdeen University Press, 1979. Iozzo sottolinea anche che “la sola via di uscita è quella di tentare di accumulare un patrimonio pubblico secondo il progetto di Meade di pagare un Dividendo Sociale esente da imposta come strumento per ridurre le diseguaglianze, incentivare l'assunzione di rischio e l'accettazione delle basse retribuzioni e per semplificare il sistema dell'assistenza sociale”. In questa prospettiva, Iozzo suggerisce ad esempio che “i finanziamenti europei nella ricerca, nelle infrastrutture – in particolare energetiche – saranno tendenzialmente crescenti e possono assegnare all'Unione ‘diritti di proprietà’ da affidare a un fondo che possa contribuire a finanziare il reddito di inserimento dei giovani del continente”. E aggiunge che “i diritti edificatori sull'uso del suolo, utilizzati spesso per coprire spese correnti, dovrebbero confluire in speciali fondi patrimoniali, trattandosi di risorse non riproducibili, a sostegno non solo della generazione presente, ma anche di quelle future.” (A. Iozzo, *Quale welfare per l'Unione europea nell'era della globalizzazione*, Centro Studi sul Federalismo, Torino, Policy Paper n. 20, Ottobre 2016). L'idea di destinare i diritti sull'uso del suolo a un patrimonio pubblico per sostenere le generazioni future si ricollega a un'idea di Thomas Paine – in *La giustizia agraria del 1794* –, che propone di imporre un tributo sull'accesso alla proprietà fondiaria, destinato a confluire in un Fondo nazionale, consentendo così di trasferire una somma uguale a tutti – indipendentemente del livello di reddito –, equivalente alla “eredità naturale che appartiene al diritto di ciascun uomo”, consentendo così di risolvere il problema della perdita di questa eredità a seguito dell'introduzione della proprietà privata. Si tratta

livelli di governo per promuovere la riduzione delle emissioni di anidride carbonica. Questo patrimonio deve rappresentare una garanzia per generare un flusso di redditi da destinare al *welfare* delle generazioni future.

Una presa di posizione dei più importanti economisti americani suggerisce che il gettito venga riciclato nell'economia trasferendo a tutti cittadini una somma in misura fissa, indipendentemente dal livello del reddito, e senza condizioni¹⁸. Nella realtà dell'Unione europea appare più efficace finanziare un reddito europeo di cittadinanza alla parte più debole della popolazione che riceverà attraverso il “*carbon dividend*” più di quanto pagherà a seguito dell'aumento del prezzo dell'energia. Questo reddito di cittadinanza sarà finalizzato a ridurre in misura significativa le insopportabili disegualianze esistenti attualmente nella distribuzione del reddito.

4. Un prezzo minimo per i combustibili fossili nell'Unione europea

Fissare un prezzo anche abbastanza elevato sul carbonio è necessario – per promuovere da un lato il risparmio energetico e, d'altro lato, un *fuel switching* a favore delle energie rinnovabili, che richiede evidentemente anche l'eliminazione dei sussidi a favore dei combustibili fossili¹⁹ –, ma non sufficiente. La scelta di un prezzo ottimale da imporre sulle emissioni di gas serra non può infatti garantire che il prezzo finale delle fonti energetiche tradizionali per i consumatori e/o produttori sia abbastanza elevato da rendere conveniente l'uso delle fonti di energia rinnovabili in quanto può essere più che compensato da una riduzione all'origine di ampie dimensioni dei prezzi dei combustibili fossili, come si è verificato più volte in passato (ad esempio, nel giugno 2014 il prezzo del petrolio raggiungeva \$106 al barile, ma un anno dopo precipitava a \$40).

L'introduzione di un prezzo del carbonio deve quindi avvenire parallelamente alla fissazione, nel quadro di un piano a lungo termine per il raggiungimento della neutralità carbonio, di un livello minimo del prezzo (*floor price*) dei combustibili tradizionali, che possa garantire, anche in presenza di un calo del prezzo del petrolio o del gas naturale sul mercato mondiale²⁰, la redditività degli investimenti necessari per lo sviluppo di fonti di energia alternative. Il prezzo finale verrà poi fissato dal mercato, con il vincolo che questo *floor price* venga rispettato. Nell'Unione Europea occorrerà quindi prevedere che le riduzioni dei prezzi all'origine dei combustibili fossili, se incidono in misura tale sul prezzo al consumo finale da portarlo al di sotto del prezzo minimo, possano essere compensate sul mercato interno da variazioni di un diritto compensativo riscosso alla frontiera (*Border Carbon Adjustment*), calcolate in base alla differenza tra il prezzo del mercato mondiale e il prezzo minimo fissato sul mercato europeo. L'assenza di finalità

di una prima formulazione di un reddito di cittadinanza (A. Majocchi, *Per un “dividendo ambientale” di cittadinanza*, Centro Studi sul Federalismo, Torino, Commento n. 140, 5 febbraio 2019)

¹⁸ “To maximize the fairness and political viability of a rising carbon tax, all the revenue should be returned directly to U.S. citizens through equal lump-sum rebates. The majority of American families, including the most vulnerable, will benefit financially by receiving more in ‘carbon dividends’ than they pay in increased energy prices” (*Economists’ Statement on Carbon Dividends*, www.econstatement.org)

¹⁹ “As a first step, governments will need to phase out US\$480 billion of fossil fuel subsidies that they provided in 2019 alone” (*Mainstreaming the transition to a net-zero economy*, Group of Thirty, Washington D.C., October 2020, p.25)

²⁰ A. Majocchi, *Carbon pricing and the price of fossil fuels*, Centro Studi sul Federalismo, Turin, Comment no. 196, 15 October 2020

protezionistiche sarebbe garantita dal fatto che il prezzo imposto sulle importazioni si pagherebbe anche per i combustibili fossili prodotti sul mercato domestico.

La possibilità di applicare in concreto questo meccanismo di imposizione di un *floor price* è legata alle variazioni della situazione di potere sul mercato mondiale dei combustibili fossili – in particolare del petrolio –, per lungo tempo dominato dai produttori, che avevano il potere di fissare i prezzi compensando anche le fluttuazioni della moneta di riferimento, come è stato con chiarezza dimostrato in un *paper* della Robert Triffin International²¹. La situazione è oggi radicalmente cambiata, e il mercato è largamente condizionato dalle scelte dei paesi importatori che perseguono obiettivi di contrasto del cambiamento climatico attraverso un utilizzo sempre maggiore di energie rinnovabili. In sostanza, la fissazione di un prezzo minimo e l'imposizione di un *Border Carbon Adjustment* variabile al variare del prezzo del petrolio all'origine sarebbe una dimostrazione visibile del fatto che la rendita del produttore si è trasferita a favore dei paesi importatori.

L'ipotesi qui considerata prevede l'applicazione di un meccanismo analogo a quello utilizzato nel quadro dell'avvio di una politica agricola comune per garantire redditi adeguati agli agricoltori, fissando un livello minimo dei prezzi sul mercato interno anche in presenza di una flessione dei prezzi sul mercato mondiale, e applicando prelievi variabili sui beni importati. La giustificazione di questa scelta era legata al fatto che, mentre il settore industriale si è potuto sviluppare all'interno del Mercato Comune a seguito della liberalizzazione degli scambi e grazie al funzionamento di meccanismi di mercato, nel settore agricolo, che è caratterizzato da rigidità nella produzione e da investimenti che richiedono periodi lunghi per conseguire una redditività positiva, era necessario un intervento pubblico per indirizzare il funzionamento del mercato e la definizione di un piano che fissasse i prezzi di riferimento per orientare la produzione.

Il meccanismo adottato di prezzi comuni e di prelievi sull'importazione ha prodotto due importanti conseguenze per gli sviluppi successivi del processo di integrazione europea. In primo luogo, ha promosso una stabilizzazione dei rapporti di cambio fra le diverse monete dell'area europea, in quanto una svalutazione non era più in grado di favorire le esportazioni, mentre implicava un forte aumento dei prezzi agricoli sul mercato interno, generando una riduzione del tenore di vita a seguito di un aumento dell'inflazione. D'altro lato, il gettito del prelievo sulle importazioni agricole è stato destinato come risorsa propria al bilancio europeo per evitare un "effetto Rotterdam", ossia che il gettito dei diritti doganali favorisse l'erario dei paesi dove avveniva l'importazione nel mercato comune²².

²¹ V. Tosolini, *Analysing Commodity Prices: Trend for Crude Oil and Wheat in US Dollars, Euro and SDR*, Robert Triffin International and Centro Studi sul Federalismo, January 2017

²² Questi sviluppi sono stati lucidamente anticipati nella stampa federalista. In particolare, commentando l'accordo del 15 dicembre 1964 si osserva che "il prezzo unico dei cereali rende necessaria l'integrazione monetaria europea. Non ci può essere un prezzo europeo se i governi, dopo averlo stabilito, conservano la facoltà di cambiare il valore delle loro monete. Proprio per questa ragione a Bruxelles si è stabilito che i prezzi europei sono fissati non nelle monete nazionali, ma in un'unità di conto" (*Il prezzo europeo dei cereali*, in "Giornale del Censimento", aprile 1965). Per quanto riguarda gli effetti sul bilancio, si rileva che "una volta raggiunto lo stadio del mercato unico (...) il denaro risultante dai 'prelievi' all'importazione di prodotti agricoli, nonché dai dazi doganali riscossi sui prodotti industriali, (...) dovrà essere destinato alla Comunità. In caso contrario, ad esempio, l'Olanda fruirebbe dei diritti percepiti sui beni sbarcati a Rotterdam, anche se il luogo di consumo fosse eventualmente Palermo" (*La crisi del Mercato Comune*, in "Il Giornale del Censimento",

Ma soprattutto è importante sottolineare come la fissazione del prelievo sulle importazioni fosse giustificata dal perseguimento di un bene pubblico europeo, rappresentato in primo luogo dalla sicurezza alimentare per i consumatori europei e, al contempo, dalla garanzia di redditi adeguati per i produttori agricoli, in modo tale da garantire la pace sociale. Ugualmente, la fissazione di un *floor price* per i combustibili fossili appare ineludibile al fine di garantire il raggiungimento dell'obiettivo della neutralità carbonio entro il 2050 e la produzione di un bene pubblico molto rilevante dal punto di vista sociale – la riduzione delle emissioni di CO₂ e, parallelamente, dei rischi di riscaldamento globale.

5. Prezzo del carbonio e aggiustamento fiscale alla frontiera

Per diversi motivi anche il *carbon pricing* europeo, come è avvenuto per i prezzi comuni agricoli, dovrà essere accompagnato, oltre che dalla fissazione di un *floor price*, dall'imposizione di un diritto compensativo alla frontiera (un *Border Carbon Adjustment*), prelevato sulle importazioni nel territorio dell'Unione di merci provenienti da paesi che non impongano un prezzo sul carbonio. Questo diritto compensativo, che sarà applicato a tutti i settori – includendo quindi sia i settori che rientrano nell'*Emission Trading System* (ETS), sia nei settori attualmente esclusi dall'ETS in cui in futuro dovrebbe essere imposto un prezzo sul carbonio, prelevato sulle diverse fonti di energia e commisurato al contenuto di carbonio –, fornirà un gettito aggiuntivo destinato come risorsa propria al bilancio europeo e le cui dimensioni dipenderanno naturalmente dalla provenienza delle merci importate e dal fatto se nel paese esportatore venga imposto – o meno – un prezzo sul carbonio .

Un disegno efficace dell'introduzione di un *carbon pricing* – a completamento del sistema di scambio dei permessi di emissioni all'interno dell'Unione europea – dovrà quindi prevedere un prezzo imposto sul consumo totale di carbonio, includendo quindi la tassazione delle importazioni di beni prodotti con l'utilizzo di combustibili fossili. Ciò implica che la fissazione di un prezzo sul carbonio dovrebbe combinare un prelievo sul consumo interno e un aggiustamento fiscale alla frontiera. L'ETS esistente copre meno della metà delle emissioni totali di carbonio, poiché gli edifici e il settore domestico non sono inclusi nel sistema, così come gran parte del settore dei trasporti, insieme all'agricoltura. Il nuovo prelievo in questi settori esclusi dall'ETS dovrà essere imposto sul carbone, il gas e gli oli minerali, e commisurato in base al contenuto di carbonio di ciascuna fonte di energia. Dato il rapporto fisso che lega gli *input* di carbonio alla quantità di emissioni, introdurre un prezzo sulle fonti di energia sulla base del contenuto di carbonio equivale di fatto a tassare direttamente le emissioni di anidride carbonica.

Se l'imposta interna viene integrata da un adeguamento fiscale alle frontiere riscosso sulle importazioni di merci provenienti da paesi che non stabiliscono un prezzo per il carbonio, la competitività delle imprese europee non viene compromessa e viene evitato il rischio di

settembre 1965). E dopo l'accordo dell'11 maggio 1966, che fissava la data del 1° luglio 1968 per la caduta di tutte tariffe doganali interne e la creazione di una tariffa esterna comune, si sottolinea che la libera circolazione dei prodotti agricoli "sottrae a ogni singolo governo nazionale il potere di controllare il valore della sua moneta. Essendo infatti i prezzi agricoli fissati in unità di conto (...) l'andamento delle correnti commerciali non subirebbe nessuna alterazione in seguito a provvedimenti di svalutazione o di rivalutazione di una moneta nazionale" (*Un accordo storico: Bruxelles 11 maggio 1966*, in "Il Giornale del Censimento", maggio 1966)

rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, rispettando al contempo le regole della *World Trade Organization* (WTO). Questa scelta è fondamentale per garantire, all'interno dell'Unione europea, l'accettabilità politica dell'imposizione di un prezzo sul carbonio – e quindi il raggiungimento della neutralità carbonio entro il 2050 – in quanto, in assenza di questa misura, si manifesterebbero gravi distorsioni a danno delle produzioni europee. Tuttavia, l'adozione di un diritto compensativo alla frontiera rimane controversa, e viene respinta dai teorici del libero scambio in quanto considerata non in accordo con le norme del WTO.

In realtà, non sembra che il perseguimento di un *level playing field* implichi una distorsione della concorrenza a livello internazionale²³. In linea di principio, la giustificazione di un aggiustamento fiscale alla frontiera è fondata sulla regola della tassazione nel paese di destinazione, in base al quale i beni sono tassati nel luogo in cui vengono consumati, non nel luogo in cui vengono prodotti. La tassa prelevata sulle importazioni dovrebbe essere equivalente all'imposta sul prodotto interno corrispondente poiché, secondo le norme dell'WTO, uno Stato non deve discriminare tra merci nazionali ed estere.

Se un *Border Carbon Adjustment* viene considerato un'applicazione alla frontiera della stessa imposta che viene prelevata nei paesi dell'Unione, il diritto compensativo non tratta i prodotti importati in modo meno favorevole rispetto ai *like products* europei e, in conseguenza, basare un'imposta sul contenuto di carbonio delle merci importate sembra garantire che il diritto compensativo risulti compatibile con l'articolo I (*Most-Favoured Nation Treatment*) del Trattato GATT del 30 ottobre 1947, recepito negli accordi istitutivi del WTO, in base al quale l'Unione europea non può discriminare un'importazione in base alla sua origine. D'altra parte, un bene prodotto con utilizzo di combustibili fossili non può essere ragionevolmente ritenuto un *like product* con un bene prodotto con energie rinnovabili (così come un prodotto agricolo biologico non può essere considerato *like* a un bene agricolo prodotto con pesticidi). In ogni caso, si può sempre ritenere che la fissazione di un *Border Carbon Adjustment* rientri nelle *General Exceptions* dell'Art. XX del GATT.

6. La determinazione di un prezzo minimo per i combustibili fossili

Una decisione europea che fissi, parallelamente all'introduzione di un *carbon pricing* generalizzato, un *floor price* per i combustibili fossili impiegati sul mercato europeo indipendentemente dalle variazioni dei prezzi all'origine grazie all'introduzione di un tasso variabile del diritto prelevato alla frontiera, appare giustificata, oltre all'esigenza di garantire la transizione ecologica verso la neutralità carbonio grazie a un flusso adeguato di investimenti per garantire la disponibilità di fonti alternative di energia, anche dal perseguimento di un bene comune per la collettività internazionale rappresentato dal controllo dei cambiamenti climatici e dal buon funzionamento del mercato dell'energia. In realtà, questo mercato è caratterizzato da forti caratteri oligopolistici che richiedono un intervento pubblico e la definizione di un piano per regolarne il funzionamento.

²³ A. Majocchi, *Carbon Pricing and Border Tax Adjustment: the Compatibility with WTO Rules*, Centro Studi sul Federalismo, Turin, Research Paper, February 2018

Nel secondo dopoguerra il mercato dell'energia era governato dalle *Sette Sorelle*, una locuzione coniata da Enrico Mattei²⁴, dopo la nomina a commissario liquidatore dell'AGIP nel 1945, per indicare le compagnie petrolifere che dominarono per fatturato la produzione petrolifera mondiale dagli anni Quaranta sino alla crisi del 1973. Successivamente, la gestione del mercato mondiale è passata nelle mani dell'OPEC (*Organization of the Petroleum Exporting Countries*), comprendente dodici Paesi che si sono associati, formando un cartello economico, per negoziare con le compagnie petrolifere aspetti relativi alla produzione di petrolio, prezzi e concessioni. In tutto questo periodo il mercato è stato quindi governato da imprese petrolifere e paesi produttori. Oggi, le condizioni sono cambiate e il governo del mercato mondiale deve essere assicurato direttamente dai paesi consumatori di energia, impegnati con la produzione sempre più ampia di energie rinnovabili nel raggiungimento dell'obiettivo di una neutralità carbonio. E dato che si tratta di un bene comune globale, e non regionale, anche il percorso da seguire per raggiungere questo obiettivo deve essere portato avanti a livello globale.

La prima tappa di questo percorso può essere rappresentata dalla COP26 che si riunirà a novembre 2021 a Glasgow. A questo appuntamento l'Unione dovrà presentarsi avendo approvato un piano che preveda le diverse tappe da percorrere per raggiungere l'obiettivo della neutralità carbonio nel 2050 e, in primo luogo: a) l'ammontare degli investimenti programmati per lo sviluppo di energia rinnovabile; b) un prezzo sul carbonio generalizzato a tutti i settori e destinato a crescere fino a €100/tCO₂ nel 2025; c) la fissazione di un *Border Carbon Adjustment* su tutti i beni importati che utilizzino nel processo produttivo combustibili fossili. Su questa base l'Unione europea sarà giustificata a richiedere a tutte le Parti la fissazione di un prezzo minimo dei combustibili fossili che garantisca lo sviluppo progressivo della produzione di energie rinnovabili attraverso investimenti la cui redditività non possa essere pregiudicata da riduzioni competitive dei prezzi all'origine.

Nell'ipotesi, abbastanza realistica, che in sede di COP26 non sia possibile raggiungere un accordo unanime sulla determinazione di un prezzo minimo per i combustibili fossili – che rappresenterebbe il primo tassello di un piano di governo dell'energia a livello mondiale – l'Unione europea dovrebbe farsi promotore di un accordo più ristretto, in particolare coinvolgendo l'Unione africana, per l'avvio di un progetto comune di sviluppo delle energie rinnovabili, con la destinazione di adeguate risorse finanziarie e tecnologiche per sostenere la produzione nei paesi a sud del Mediterraneo di nuove fonti di energia, la cui sostenibilità in termini economici sia assicurata dalla certezza che il prezzo dei combustibili fossili sul mercato interno non possa scendere al di sotto di un livello che garantisca la redditività dell'energia rinnovabile. Questo accordo dovrebbe, nel tempo, essere esteso – possibilmente – ai paesi dell'OPEC, per accompagnarne lo sviluppo verso forme alternative di produzione di energia e per aiutarli a compensare gli *stranded assets* rappresentati dai giacimenti di combustibili fossili destinati a diventare progressivamente inutilizzati.

²⁴ Sul ruolo di Mattei e sul suo tentativo di rompere l'oligopolio delle *Sette Sorelle*: A. Majocchi, *Mattei e l'eclissi delle sovranità nazionali*, in "Popolo europeo", Anno V, n. 2, febbraio 1962

7. L'estensione dell'ETS ai trasporti e al riscaldamento in Germania

Il 29 novembre 2019 i due rami del Parlamento tedesco hanno approvato la decisione di introdurre un prezzo sul carbonio pari a €10 per tCO₂ nel settore dei trasporti e del riscaldamento domestico, che insieme rappresentano il 32% delle emissioni di gas a effetto serra in Germania. Ma, sotto la spinta del Partito dei Verdi, durante il processo di negoziazione fra il *Bundestag* e il *Bundesrat* è stato deciso di innalzare questo prezzo da €10 a €25 per tCO₂ a partire dal 2021, il che implica un aumento del prezzo finale pari a 7 centesimi per litro sulla benzina, 8 centesimi su gasolio e olio combustibile, e 0,5 centesimi per kWh.

La decisione che estende a due nuovi settori l'applicazione di un sistema di scambio dei permessi di emissione è quindi divenuta legge²⁵ (con qualche minore variazione successiva, approvata il 3 novembre 2020). Con il meccanismo adottato le aziende che vendono combustibili fossili saranno tenute ad acquistare diritti di emissione, il cui prezzo salirà gradualmente da €25 per tonnellata del 2021 a €55 entro il 2025, per essere poi determinato dal mercato a partire dal 2026, anche se non potrà scostarsi da un corridoio di prezzo fissato tra €55 e €65 per tonnellata. È in ogni caso prevista la possibilità per il governo di introdurre misure correttive per mantenere la competitività delle imprese ed evitare i rischi di *carbon leakage*. Le nuove entrate saranno destinate a diminuire la sovrattassa imposta dalla EEG (*Erneuerbare-Energien-Gesetz*) che pesa sulle bollette elettriche, e a finanziare lo sviluppo delle energie rinnovabili. Per alleviare l'onere che grava sui cittadini in caso di aumento dei prezzi dei carburanti, il pacchetto sul clima include un'indennità più elevata per i pendolari.

Il sistema tedesco di quote di emissione per i trasporti e il riscaldamento domestico (restano ancora escluse le emissioni di metano negli allevamenti intensivi in agricoltura) si svilupperà in parallelo all'*Emission Trading System* (ETS) attivato a livello europeo e coprirà la maggior parte delle emissioni di gas serra non incluse nell'ETS. Il prezzo sarà imposto sul settore dei trasporti (esclusi i trasporti aerei) e sul riscaldamento domestico, gravando su combustibili come benzina, diesel, gasolio, gas naturale e carbone, e verrà pagato non direttamente da chi emette anidride carbonica, bensì dalle aziende che mettono in circolazione i combustibili o dai produttori di combustibile (*upstream approach*).

Già negli *Orientamenti politici 2019-2024* presentati il 16 luglio 2019 al Parlamento europeo dall'allora candidata Presidente von der Leyen²⁶ si affermava il proposito di “estendere il sistema di scambio delle quote di emissione al settore marittimo, di ridurre nel tempo le quote gratuite assegnate alle compagnie aeree e di applicare questo meccanismo anche ai trasporti e al settore residenziale”. La decisione tedesca rappresenta un passo in questa direzione e consente di evitare una scelta contrastata fra l'adozione di un sistema in cui vengono fissate *ex ante* le quantità di emissioni e un sistema di prezzi da imporre sul carbonio, in cui la quantità di emissioni dipende dall'elasticità della domanda per combustibili fossili. In effetti, in Germania viene adottato un

²⁵ Brennstoffemissionshandelsgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGB1. I S. 2728) das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. November 2020 (BGB1. I S. 2291) geändert worden ist

²⁶ U. von der Leyen, *A Union that strives for more. My agenda for Europe. Political Guidelines for the next European Commission 2019-2024*, European Parliament, 16 July 2019

²¹ In questo senso anche: *Climate change and central banking*, Keynote Speech by Christine Lagarde, President of the ECB at the ILF Conference on Green Banking and Green Central Banking, Frankfurt am Main, 25 January 2021

meccanismo analogo all'ETS europeo: vengono distribuiti dei permessi di emissione che verranno venduti, a partire dal 2026, tramite aste, fissando un corridoio entro cui il prezzo potrà oscillare.

Questi permessi dovranno essere acquisiti da chi immette sul mercato combustibili fossili e il relativo costo verrà poi trasferito – nella misura in cui le condizioni del mercato consentiranno una traslazione in avanti – sul prezzo di vendita ai consumatori finali. In definitiva, avendo adottato questo *upstream approach*, che prevede l'acquisto dei permessi di emissione a monte del processo di utilizzo di combustibili fossili, come avviene nel caso della tassazione degli oli minerali, lo strumento prescelto appare analogo all'introduzione di un'accisa come la *carbon tax*, ma presenta il vantaggio di inserirsi in un meccanismo già esistente come l'ETS. La decisione tedesca esprime una spinta forse decisiva per introdurre a livello europeo un *carbon pricing* esteso ai settori non inclusi nell'ETS²⁷, e rappresenta un punto di riferimento per la Commissione al fine di elaborare una proposta che si è impegnata a presentare entro il 2024 per disporre di nuove risorse proprie destinate a finanziare il bilancio europeo, garantendo così non solo il pagamento degli interessi sui fondi raccolti sul mercato e destinati a finanziare il *Next Generation EU*, ma anche, a partire dal 2028, il rimborso dei titoli emessi dalla Commissione.

8. Next Generation EU e investimenti nei settori

Nel Consiglio europeo del 21 luglio 2020 è stato infatti approvato un programma straordinario denominato *Next Generation EU*, finalizzato al rilancio dell'economia europea colpita dalla pandemia, con una dotazione di 750 miliardi di euro raccolti attraverso emissioni di titoli sul mercato. Si tratta di un cambiamento significativo nella politica dell'Unione, sia per le dimensioni dell'intervento a sostegno del mercato europeo, sia per il finanziamento con debito dell'intervento stesso, che ha portato come conseguenza la necessità di elevare al 2% del Pil l'ammontare delle risorse proprie. Il programma principale previsto da *Next Generation EU* è la *Recovery and Resilience Facility* (RRF), che prevede uno stanziamento di 672,5 miliardi di euro, di cui 360 miliardi prestiti e 312,5 miliardi sovvenzioni. Gli Stati membri dovranno preparare piani nazionali di ripresa e di resilienza che definiscano il programma di riforma e di investimenti di ogni Stato membro per gli anni 2021-23.

L'Italia è stata relativamente favorita nell'assegnazione di risorse, che ammontano a 209,89 miliardi, di cui 196,5 destinati al Piano di Ripresa e Resilienza (RRF). Nella bozza in discussione del Piano nazionale la quota maggiore è attribuita al capitolo Rivoluzione verde e transizione ecologica (66,59 miliardi), mentre 45,38 miliardi sarebbero assegnati a Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, 31,98 a Infrastrutture per una mobilità sostenibile, 26,66 a Istruzione e ricerca, 21,28 a Inclusione e coesione e, infine, 18,01 miliardi a Salute.

Ma di particolare interesse appare la ripartizione all'interno di questi grandi settori di intervento. Così, all'interno del pacchetto 'Rivoluzione verde e transizione ecologica' 17,53 miliardi sono assegnati a 'Transizione energetica e mobilità locale sostenibile', ma soprattutto 29,03 miliardi al programma 'Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici', per un ammontare complessivo

di 46,56 miliardi, che rappresentano il 22,3% degli stanziamenti totali per la quota di Next Generation EU assegnata al Piano di Ripresa e Resilienza (RRF).

Il punto rilevante da sottolineare è che la responsabilità per questi investimenti cadrà largamente sulle spalle delle amministrazioni locali. Dario Nardella, primo cittadino di Firenze e presidente di Eurocities, la più grande rete di metropoli europee, ha ricordato²⁸ alla Presidente von der Leyen che “gli obiettivi ambiziosi che la Commissione europea si è data, tra cui la *carbon neutrality* entro il 2050, si potranno raggiungere solo a due condizioni: che i sindaci siano pienamente coinvolti nella costruzione delle strategie e che abbiano un canale di finanziamento diretto per realizzare quelle opere necessarie ad abbattere l’inquinamento in quanto l’80 per cento dell’energia viene consumata nei centri urbani, così come alle città si deve l’80 per cento delle emissioni di anidride carbonica”.

Da questa constatazione seguono due prime importanti conseguenze: in primo luogo, i rappresentanti degli enti di livello inferiore non potranno essere esclusi dalla cabina di regia che governerà l’attuazione del piano e, in secondo luogo, la gestione finanziaria di municipalità e livelli intermedi di governo dovrà essere riconsiderata nel quadro di un modello di federalismo fiscale che preveda un’adeguata autonomia fiscale per questi livelli e una corrispondente responsabilità nella gestione delle risorse pubbliche.

9. Cambiamenti climatici e il ruolo delle città

In effetti, gran parte dei cambiamenti da realizzare con le nuove risorse europee, al fine di ridurre le emissioni di anidride carbonica, coinvolgono la gestione delle città. Si tratta anzitutto della climatizzazione degli edifici, in particolare dell’efficientamento energetico del patrimonio edilizio esistente e dello sviluppo di un’edilizia in cui vengano utilizzate soltanto fonti di energia rinnovabile, il che richiederà una compartecipazione di fondi pubblici per mobilitare fondi privati. Ma nelle città i problemi più gravi da risolvere per ridurre l’uso di combustibili fossili sono legati alla mobilità.

Lewis Mumford ha osservato²⁹ come lo sviluppo della città in epoca moderna sia stato concepito in funzione dell’uso dell’auto privata come strumento di mobilità. Questo tipo di sviluppo ha generato congestione, la crescita dell’inquinamento e, in definitiva, il peggioramento della qualità della vita dei cittadini. In realtà, appare ormai evidente che l’uso in città dell’auto alimentata da combustibili fossili non è compatibile con il perseguimento dell’obiettivo della neutralità carbonio.

In un altro suo saggio³⁰, Mumford osserva che “*if the problem of urban transportation is ever to be solved, it will on the basis of bringing a larger number of institutions and facilities within walking distance of the home; since the efficiency of even the private motor cars varies inversely with the density of population and the amount of wheeled traffic it generates*” (p.264). Da questa apparentemente semplice osservazione occorre partire per ripensare una struttura del tessuto

²⁸ La richiesta dei sindaci all’Europa: «Il 10% del Recovery alle città», in “Corriere della Sera”, 20 dicembre 2020

²⁹ L. Mumford, *The City in History: Its Origins, Its Transformations, and its Prospects*, New York, Harcourt, Brace and World, 1961

³⁰ L. Mumford, *The Neighborhood and the Neighborhood Unit*, in “The Town Planning Review”, January 1954, Vol. 24, No. 4, pp. 264

urbano che garantisca la mobilità con modalità compatibili con la progressiva eliminazione dell'uso di mezzi di trasporto alimentati da combustibili fossili.

La seconda osservazione riguarda lo sviluppo a macchia d'olio della struttura della città che si è storicamente verificato, con la totalità delle funzioni superiori concentrate nel centro storico e con periferie prive dei servizi essenziali. Per Mumford, invece, il modello di riferimento deve essere rappresentato da un ritorno allo schema della città medioevale: *“the medieval city was composed on the neighborhood principle, with the Church serving as community center and the market place adjacent to it as shopping center, both within easy walking distance of all the inhabitants”* (p.257). E aggiunge: *“The creation of a neighborhood involves something on a different pattern than that which has hitherto characterised the undifferentiated big city; for it also demands the orderly provision and relationships in both space and time of a group of neighborhood institutions, such as school, meeting halls, shops, pubs, restaurants, and local theatres. This calls for the continued activity of a public authority”* (p.266).

Infine, al di là degli effetti urbanistici legati a una struttura fondata sui quartieri, si deve considerare il fatto che i quartieri rappresentano la base per una vita di comunità improntata a principi di solidarietà, che esisteva naturalmente prima di essere messa in pericolo da uno sviluppo urbano finalizzato a favorire il traffico automobilistico e da una espansione a macchia d'olio del tessuto urbano. Osserva ancora Mumford, che *“in a rudimentary form neighborhoods exist, as a fact of nature, whether or not we recognise them or provide for their particular functions. For neighbors are simply people who live near one another. To share the same place is perhaps the most primitive of social bonds, and to be within view of one's neighbors is the simplest form of association. Neighborhoods are composed of people who enter by the very fact of birth or chosen residence into a common life. Neighbors are people united primarily not by common origins or common purposes but by the proximity of their dwellings in space”* (p. 257). E il rafforzamento di questo elemento comunitario rappresenta la base per sostenere una nuova struttura di welfare in cui, al di là dell'intervento pubblico, un ruolo importante sia giocato da comportamenti individuali orientati da uno spirito di solidarietà.

Un'impostazione simile si ritrova in un importante contributo di Raghuram Rajan³¹. Il "terzo pilastro" è la comunità in cui viviamo. Gli economisti troppo spesso limitano il loro lavoro a un'analisi dei rapporti tra Stato e mercati, e lasciano ad altri il compito di trattare le questioni sociali più significative. Non è solo miope, sostiene Rajan, ma anche pericoloso. Tutta l'economia è in realtà intessuta di rapporti sociali, in quanto i mercati sono inseriti in una rete di relazioni umane, di valori e di norme. Con l'aumentare della dimensione dei mercati, lo Stato si adegua a questa scala più vasta, concentrando il potere economico e politico in ricchi poli centrali e lasciando che la periferia si disintegri e si degradi.

Rajan offre invece un modo per ripensare il rapporto tra mercato e società civile e sostiene un ritorno al rafforzamento e al potenziamento delle comunità locali come antidoto alla crescente disperazione e al disordine della vita nei centri urbani³². Tutto questo presuppone una struttura

³¹ R. Rajan, *The Third Pillar. How Markets and the State Leave the Community Behind*, Penguin Press, 2019

³² “Democracy does not require perfect equality, but it does require that citizens share in a common life. What matters is that people of different backgrounds and social positions encounter one another, and bump up against one another, in the course of everyday life. For this is how we learn to negotiate and abide our

istituzionale di natura federale, che consenta la partecipazione di tutti i livelli di governo alle decisioni che riguardano l'intera comunità o alcune sue parti. E in questa prospettiva rientra anche una rivalutazione dei meccanismi di federalismo fiscale, che preveda non soltanto la disponibilità di risorse fiscali autonome per ogni livello di governo, ma anche una struttura istituzionale in cui sia prevista la partecipazione, in una seconda Camera, dei livelli inferiori di governo ai meccanismi decisionali dei livelli superiori.

10. La ristrutturazione della città per quartieri

La ristrutturazione della città per quartieri richiederà notevoli investimenti per la creazione di servizi essenziali in ciascun quartiere, in modo da garantire che la maggior parte degli spostamenti possa essere effettuata con modalità ecologicamente compatibili (a piedi o in bicicletta), eliminando progressivamente l'uso dell'auto e di altri mezzi di trasporto alimentati da combustibili fossili. Ogni quartiere dovrà essere dotato di una scuola di prossimità – in modo tale che possa essere raggiunta senza l'uso dell'auto e possa anche essere utilizzata come centro sociale e culturale nelle ore non destinate all'insegnamento –, e così pure delle attività commerciali indispensabili per la vita quotidiana. Ci saranno anche i servizi sanitari essenziali, a partire da un pronto soccorso dotato dei mezzi necessari per garantire trattamenti terapeutici e interventi di urgenza di non particolare complessità. I servizi di livello superiore saranno distribuiti in quartieri diversi, in modo da evitare un flusso unidirezionale dai quartieri periferici verso il centro.

Per gli spostamenti fra quartieri diversi si dovranno utilizzare i mezzi di trasporto pubblici o, quando questi non sono attivi, un'auto elettrica alimentata con energia rinnovabile. Dovranno essere stabiliti percorsi *ad hoc* per consentire l'uscita delle auto dal tessuto urbano. All'interno dei quartieri dovranno essere creati ampi spazi verdi da utilizzare in particolare da parte dei bambini per il gioco e degli anziani per muoversi in un ambiente naturale. Spazi verdi separeranno tra di loro i quartieri e funzioneranno anche come depositi di carbonio (*carbon sinks*). La struttura viaria dovrà essere rivoluzionata per garantire percorsi separati destinati ai mezzi pubblici, alle biciclette e ai pedoni.

Oggi il problema di una ristrutturazione delle città per quartieri è all'ordine del giorno in molte città europee. In particolare, nel suo programma per l'elezione a sindaco di Parigi Anne Hidalgo prevede che i parigini abbiano a disposizione tutti i servizi necessari entro 15 minuti dalla loro abitazione³³. Per raggiungere questo obiettivo, propone una nuova organizzazione urbana della città. L'idea di fondo è semplice: rendere accessibili in non più di un quarto d'ora, a piedi o in bicicletta, i servizi necessari per soddisfare i principali bisogni dei cittadini. Questa accessibilità deve essere possibile in qualsiasi punto della città.

Questo progetto prevede, in particolare, la realizzazione di strade verdi e ciclabili separate dal traffico motorizzato, con marciapiedi allargati e operatori locali per coordinare la pulizia e la manutenzione delle strade. Per migliorare la vicinanza dei servizi, Anne Hidalgo propone anche di moltiplicare gli usi dello stesso luogo. Ad esempio, vuole aprire le scuole nei fine settimana e

differences, and how we come to care for the common good" (M. Sandel, *What money can't buy. The moral limits of markets*, Allen Lane, London, 2012, p. 203

³³ M. Girard, *La ville du quart d'heure, une utopie ?*, La Presse, 26 Septembre 2020

trasformare il parco giochi in un giardino dove i bambini possano incontrarsi e comportarsi liberamente. Alcuni edifici destinati al ricovero delle auto possono ospitare garage per biciclette.

Secondo Carlos Moreno³⁴, l'urbanista che coordina questo progetto per la sindaca Anne Hidalgo, *“il s'agit d'opérer une transformation de l'espace urbain encore fortement mono-fonctionnel, avec la ville centre et ses différentes spécialisations, vers une ville polycentrique, portée par quatre composantes majeures : la proximité, la mixité, la densité, l'ubiquité afin d'offrir cette qualité de vie dans les courtes distances, celle des six fonctions sociales urbaines essentielles qui sont : habiter, travailler, s'approvisionner, se soigner, apprendre, s'épanouir. C'est la ville du quart d'heure, en zone compacte, (ou du territoire de la demi-heure en zone semi ou peu dense), de l'hyper proximité, de l'accessible à tous et à tout moment”*³⁵.

In Francia, la riflessione è molto avanzata su questi progetti, con studi effettuati in 11 grandi città (200.000 abitanti e più) per vedere quale sia il lavoro ancora da fare per raggiungere questo obiettivo. E questa analisi ha dimostrato che gli abitanti delle città studiate si trovano in media a 4 minuti e mezzo da un negozio e a 17 minuti e mezzo da una piscina. Il problema principale riguarda il lavoro. Solo il 10% degli abitanti di queste città va al lavoro a piedi. Ma anche su questo terreno la rivoluzione urbana sarà favorita dall'estendersi, a seguito dei vincoli imposti con la pandemia, di forme sempre più diffuse di *smart working*, che ridurranno notevolmente i flussi di pendolarismo.

Ma questa ipotesi non riguarda solo Parigi. I sindaci di C40 si sono uniti in una rete di città globali (tra queste, Milano, Los Angeles, Melbourne, New Orleans, Rotterdam, Seattle, Freetown, Hong Kong, Lisbona, Medellín e Seoul) per lanciare la *Global Mayors COVID-19 Recovery Task Force*³⁶ al fine di ricostruire le loro città e le strutture economiche in modo da migliorare la salute pubblica, ridurre le disuguaglianze e affrontare la crisi climatica. Nelle loro riunioni, tra le idee proposte per rilanciare le città, c'è quella della “città in un quarto d'ora”. In definitiva, sembra si possa affermare che le idee di Mumford su una rivoluzione della struttura urbana organizzata per quartieri incomincino a prendere forma.

11. Il finanziamento della spesa locale in un modello di federalismo fiscale

Rimane un problema di carattere istituzionale e finanziario. Il territorio urbano, che include il centro principale e i diversi quartieri, dovrà essere governato da un consiglio comunale in rappresentanza di tutto il territorio e da un organo di co-decisione in rappresentanza dei diversi quartieri, che a loro volta saranno dotati di organi di autogoverno in grado di prendere decisioni per le questioni attinenti alla vita di ciascun quartiere, con la disponibilità dei mezzi finanziari necessari. Ugualmente, a livello metropolitano, la città centrale e le città periferiche dovranno avere una struttura istituzionale analoga³⁷. Ma, nella nuova prospettiva della rivoluzione urbana,

³⁴ C. Moreno, *Droit de cité, de la “ville-monde” à la “ville du quart d'heure”*, Éditions de l'Observatoire, 2020

³⁵ F. Perrigault, *La ville du quart d'heure, nouvelle hype des stratégies urbaines*, 17-11-2020. www.magazine-decideurs.com/la-ville-du-quart-d-heure-nouvelle-hype-des-strategies-urbaines

³⁶ www.c40.org/other/covid-task-force

³⁷ A. Majocchi, *Il Green Deal, la nuova città, il federalismo fiscale*, Centro Studi sul Federalismo, Commento n. 200, 16 novembre 2020

rimane decisivo il problema del finanziamento, nel quadro di un modello di federalismo fiscale che deve essere applicato a partire dal livello europeo per arrivare fino ai quartieri.

A livello europeo, l'accordo interistituzionale sul bilancio pluriennale raggiunto il 10 novembre 2020 prevede una serie precisa di scadenze per l'introduzione di nuove risorse proprie destinate al finanziamento del bilancio dell'Unione³⁸. In una prima tappa, verrà introdotta una nuova risorsa propria, da applicarsi a decorrere dal 1° gennaio 2021, composta da una quota di entrate provenienti da contributi nazionali calcolata in base al peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, che dovrebbe entrare in vigore nel gennaio 2021. A seguito delle valutazioni d'impatto avviate nel 2020, la Commissione presenterà proposte relative a un meccanismo di adeguamento fiscale alla frontiera in base al contenuto di carbonio dei beni importati e a un prelievo sul digitale, accompagnate da una proposta relativa all'introduzione di nuove risorse proprie su tale base entro giugno 2021 in vista della loro introduzione al più tardi il 1° gennaio 2023. La Commissione riesaminerà altresì il sistema di scambio di quote di emissione dell'UE nella primavera 2021, considerandone anche la possibile estensione ai settori dell'aviazione e marittimo, e proporrà una risorsa propria basata sul sistema di scambio di quote di emissione entro giugno 2021. L'introduzione di queste nuove risorse proprie è prevista entro il 1° gennaio 2023. Infine, entro giugno 2024 la Commissione proporrà, in base a valutazioni d'impatto, nuove risorse proprie supplementari che potrebbero comprendere un'imposta sulle transazioni finanziarie e un contributo finanziario collegato al settore societario o una nuova base imponibile comune per l'imposta sulle società. Il Consiglio delibererà in merito a queste nuove risorse proprie al più tardi entro il 1° luglio 2025 in vista della loro introduzione entro il 1° gennaio 2026. Dopo la decisione del Consiglio europeo del 21 luglio 2020, che ha attribuito all'Unione la possibilità di emettere titoli³⁹ per 750 miliardi garantiti dal bilancio europeo al fine di finanziare il *Next Generation EU*, questa definizione di un calendario che va dal 2021 al 2026 per l'introduzione di nuove risorse proprie rappresenta un passaggio decisivo verso il riconoscimento di una capacità fiscale dell'Unione⁴⁰.

Per quanto riguarda il finanziamento dei livelli inferiori di governo, una prima considerazione riguarda il finanziamento degli investimenti da effettuare nelle città. Nella teoria classica della

³⁸ *Allegato alla proposta di decisione del Parlamento europeo sulla conclusione di un accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia verso l'introduzione di nuove risorse proprie*, www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0261_IT.html#title2

³⁹ In un'intervista a *Le Monde* del 19 ottobre 2020 la Presidente della BCE Lagarde ha sottolineato "the possibility of it remaining in the European toolbox so it could be used again if similar circumstances arise"

⁴⁰ "Ideally, in a deeper Economic and Monetary Union, the central fiscal capacity would have a sufficiently large budget fully based on own resources and with the capacity to borrow. However, this would be the most challenging option in political terms" (European Fiscal Board, *Annual Report 2020*, 28 September 2020). In effetti, il riconoscimento di una capacità fiscale dell'Unione implica un trasferimento di potere dagli Stati all'Unione. In proposito, Albertini, discutendo della necessità "di dare più forza al cosiddetto Esecutivo e al cosiddetto Parlamento della Cee", ha rilevato come "questi organi hanno già il massimo di potere compatibile con la sovranità esclusiva degli Stati, e quindi il loro rafforzamento si può fare solo a spese di questa sovranità, con un trasferimento all'Europa di poteri politici veri e propri. Ciò non implica che il primo atto di questo trasferimento debba rivestire sin dall'inizio la sua forma definitiva" (M. Albertini, *Una discussione sulla possibilità di fondare la Federazione europea*, in "Il Giornale del Censimento, II (settembre-ottobre 1966), n. 9-10, riprodotto in M. Albertini, *Tutti gli scritti*, V. 1965-1970, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 286). Considerazioni analoghe si possono avanzare per quanto riguarda la creazione di una piena capacità fiscale dell'Unione

finanza pubblica la versione più diffusa della *golden rule* prevede che la spesa corrente debba essere finanziata con il gettito delle imposte, mentre la spesa per investimenti possa finanziarsi anche con emissioni di titoli pubblici. In questa ipotesi, la regola del pareggio si applica quindi al bilancio corrente, mentre per la spesa di investimento si può ricorrere all'indebitamento (con alcuni vincoli per evitare un eccesso di indebitamento, come ad esempio la fissazione di una quota massima di entrate tributarie che possono essere destinate alla copertura delle spese legate all'indebitamento⁴¹). A fronte della caduta degli investimenti pubblici nell'Unione europea, le ragioni per rifarsi a questa versione classica della *golden rule* appaiono evidenti⁴² in quanto si ritiene che la copertura di una spesa che è destinata a produrre i suoi effetti per un lungo periodo di tempo – in alcuni casi, si tratta di decenni – non possa avvenire in un solo esercizio finanziario e debba essere spalmata su più bilanci. Tra l'altro, se gli investimenti pubblici favoriscono la crescita, le entrate aumentano rendendo quindi possibile coprire i costi dell'investimento.

Il finanziamento degli investimenti degli enti locali può essere sostenuto da trasferimenti da parte di livelli superiori di governo, nazionale o europeo. Questi trasferimenti possono essere condizionati, nel senso che la destinazione viene fissata dall'ente che lo eroga, o incondizionati, che lasciano maggiore libertà di scelta all'ente locale⁴³. Ma, al di là di trasferimenti da parte dei livelli superiori di governo o di organismi finanziari *ad hoc*, destinati specificamente al finanziamento degli investimenti locali, i livelli inferiori di governo dovranno raccogliere risorse anche attraverso imposte autonome. In questa prospettiva va in primo luogo valutata, anche sulla base dell'esperienza di diversi paesi europei in materia di finanza locale, l'introduzione di un prelievo sul patrimonio immobiliare, che tenga conto anche delle caratteristiche ecologiche del patrimonio stesso⁴⁴, e sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili.

Un'imposta sugli immobili, con elementi di progressività per evitare di pesare eccessivamente sulle classi di reddito più basse, avrebbe la caratteristica di essere prelevata su una base imponibile strettamente legata ai livelli di ricchezza, e avrebbe quindi una funzione rilevante – al di là della capacità di fornire una quantità significativa di gettito – per promuovere processi di

⁴¹ M. Aglietta, *Zone Euro. Éclatement ou Fédération*, Michalon, Paris, 2012, p. 134

⁴² "The EFB proposes the introduction of a limited Golden rule to protect public investment (...). Our variant of the Golden rule would exclude some specific growth-enhancing expenditure from the net primary expenditure growth ceiling. The selection of relevant expenditure would take into account projects already identified by the EU budget" (European Fiscal Board, *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six- and two-pack legislation*, August 2019). Questa indicazione diventerà rilevante quando verrà a cessare il finanziamento straordinario previsto per far fronte alla crisi generata dal COVID19

⁴³ E' stata anche avanzata l'ipotesi di un utilizzo del MES (*European Stability Mechanism*) per sostenere gli investimenti degli enti locali (A. Iozzo, F. Masini, *A Green Deal for European Cities. Rethinking the Role of the European Stability Mechanism*, Centro Studi sul Federalismo, Turin, Policy Paper, May 2020). Ma questa eventualità non sembra confermata dalla riforma del Trattato che istituisce il MES, che è stata approvata il 27 gennaio 2021 e che dovrà essere ratificata dai Parlamenti dei 19 paesi membri del MES. Nelle parole del ESM Managing Director Klaus Regling "following the ratification of the Treaty, the ESM will become the backstop to the Single Resolution Fund (SRF), taking us a step closer towards completing banking union, which will make our monetary union more resilient. In addition, the ESM will have a stronger role in future economic adjustment programmes" (www.esm.europa.eu/press-releases/esm-members-sign-revised-treaty-entrusting-institution-new-tasks#_ftn1)

⁴⁴ Un'ipotesi avanzata in un recente incontro dal prof. Stefano Corgnati del Politecnico di Torino suggerisce, per generare non soltanto gettito, ma anche effetti ambientali positivi, di commisurare un'imposta immobiliare tipo IMU non ai m² del locale, ma alle emissioni di CO₂ per m²

inclusione sociale dovuti alle aliquote fiscali progressive. Il prelievo di questa tassa potrebbe essere finalizzato anche a modificare la struttura urbana, in quanto grava maggiormente sulle aree centrali, favorendo quindi, se accompagnato dalla diffusione dei servizi di base in tutti i quartieri, lo sviluppo di una città policentrica.

A una tassa commisurata all'aumento del valore delle aree edificabili ⁴⁵potrebbe essere assegnato un duplice obiettivo: da un lato, trasferire al bilancio dell'ente locale una parte dei benefici che dipendono, in larga misura, da decisioni dell'ente locale stesso; dall'altro, indebolire l'incentivo ad estendere l'uso del suolo, riducendo le aspettative di guadagni sostanziali legati alla trasformazione dell'uso del suolo agricolo in area edificabile.

Per ridurre l'inquinamento nelle città si può considerare in primo luogo l'utilizzo di prezzi applicati sull'uso di risorse naturali e, inoltre, di una forma di prelievo sui consumi che rifletta il livello di agiatezza delle famiglie. In questa prospettiva, si potrebbe prevedere un'imposta simile alla cosiddetta imposta di famiglia – esistente prima della riforma degli anni '70 nel sistema fiscale italiano –, proporzionale agli indici di ricchezza legati a una valutazione del tenore di vita del contribuente. Tale imposta dovrebbe essere commisurata alla quantità e al tipo di consumi effettuati da un nucleo familiare nel corso di un anno, con un peso particolare attribuito all'acquisto di beni di lusso o dannosi per l'ambiente. Oltre a una nuova struttura dei consumi più rispettosa dell'ambiente, a questo prelievo si potrebbero quindi attribuire anche obiettivi redistributivi.

La tassa di soggiorno dovrebbe includere non solo gli hotel, ma anche i B&B e, in generale, gli alloggi in case private. Nelle città d'arte, il pagamento della tassa potrebbe essere giustificato non solo come pagamento dovuto per il libero godimento delle bellezze della città, ma anche come tassa pigouviana che compensa i danni ambientali causati dal turismo, che genera profitti per i privati e costi per il settore pubblico. Nelle località limitrofe una tale imposta avrebbe lo scopo di evitare il turismo "mordi e fuggi", che mira a ridurre il costo dell'alloggio spostandosi dalle città d'arte in una località vicina e meno costosa.

Si dovrebbero prevedere nuove misure per limitare progressivamente l'uso di automobili alimentate a combustibili fossili all'interno delle città, obiettivo prioritario da conseguire per raggiungere l'obiettivo della neutralità carbonio entro il 2050. Le misure restrittive dovranno essere accompagnate inizialmente da incentivi per l'utilizzo di mezzi di trasporto alternativi e non inquinanti (comprese le biciclette elettriche), con l'obiettivo di limitare gradualmente l'uso dell'auto privata alla mobilità extra-urbana. Un prerequisito è lo sviluppo di un sistema di trasporto pubblico efficiente e rispettoso dell'ambiente. La riduzione dell'uso dell'auto è favorita dalla diffusione dello *smart working*, che riduce significativamente il numero di pendolari, e dall'espansione dei meccanismi di *car sharing*. Ma una progressiva trasformazione della struttura urbana rappresenta il prerequisito necessario per promuovere questo tipo di mobilità sostenibile, che potrà essere garantita soltanto quando troverà applicazione l'idea di Mumford che il

⁴⁵ "I diritti edificatori sull'uso del suolo, utilizzati spesso per coprire spese correnti, dovrebbero confluire in speciali fondi patrimoniali, trattandosi di risorse non riproducibili, a sostegno non solo della generazione presente, ma anche di quelle future" (A. Iozzo, *Quale welfare per l'Unione europea nell'era della globalizzazione*, Centro Studi sul Federalismo, Torino, Policy Paper n. 20, Ottobre 2016).

problema della mobilità urbana potrà essere risolto portando il maggior numero di istituzioni e di strutture a una distanza dalla propria abitazione percorribile a piedi o in bicicletta.

Una tariffa di parcheggio per l'utilizzo dei posti auto nei centri commerciali, nei supermercati, nelle università e nei luoghi di lavoro dovrà essere introdotta per far gravare sugli automobilisti una tassa commisurata al danno ambientale generato dall'utilizzo dell'auto. Questa misura equivale a un incentivo all'uso della bicicletta o del trasporto pubblico e incoraggerà il commercio al dettaglio nei quartieri, limitando così la necessità di mobilità all'interno della città.

Il pagamento di un prezzo dovrebbe essere previsto per l'utilizzo di un terreno pubblico a fini di parcheggio anche per i residenti, in modo che le strade urbane siano progressivamente liberate non solo dall'uso di auto private, ma anche dalla sosta delle auto. Il prezzo dovrà essere progressivamente aumentato – in un periodo di tempo adeguato per fornire un numero sufficiente di posti auto in parcheggi pubblici, a prezzi accessibili e raggiungibili a piedi o in bicicletta in ogni quartiere della città – fino ad un livello che garantisca la convenienza di acquistare un garage privato o di riporre l'auto in un parcheggio pubblico. A questo punto, il divieto di sosta potrà essere imposto sulle strade urbane, restituite così ad un uso più sostenibile, con la loro trasformazione in percorsi pedonali o ciclabili, o all'uso per il trasporto pubblico, che diventerebbe molto più efficiente senza gli ostacoli del traffico privato o del parcheggio delle auto ai lati della strada.

In definitiva, il finanziamento dei livelli inferiori di governo dovrà essere finalizzato a un uso più sostenibile del territorio e delle sue risorse, nel quadro di una riforma fiscale verde che garantisca non soltanto le risorse necessarie, ma risulti compatibile con obiettivi ambientali avanzati, e in particolare con la riduzione delle emissioni di anidride carbonica.

12. Meccanismi decisionali per la ripartizione delle risorse fra i diversi livelli

Data la diversità di funzioni che sono attribuite ai diversi livelli di governo, il problema centrale di un sistema di federalismo fiscale è il meccanismo decisionale che può essere utilizzato per definire un'equa ripartizione delle risorse. Se la ripartizione non avviene con meccanismi tali da garantire non soltanto un'effettiva indipendenza finanziaria dei livelli inferiori di governo, ma anche una loro reale partecipazione alle decisioni che concernono la distribuzione delle risorse, il governo centrale tenderà naturalmente ad assumere un ruolo prevaricante, come è già avvenuto negli Stati federali, e in particolare negli Stati Uniti. Il contrario avviene se il finanziamento del livello centrale viene deciso dai livelli inferiori, che posseggono un diritto di veto sulla distribuzione delle risorse, come nel caso dell'Unione europea.

D'altra parte, la ripartizione non può avvenire né sulla base della qualità delle imposte – riservandone alcune specificamente a ciascun livello di governo –, in quanto non si può garantire che l'evoluzione del gettito di queste imposte sia adeguato per far fronte agli obiettivi che si vogliono conseguire; né sulla base di limiti quantitativi precostituiti, ossia con vincoli che impedirebbero di far corrispondere la politica economica alle necessità dell'evoluzione della situazione congiunturale. Per avere un effettivo sistema di federalismo fiscale la decisione sulla ripartizione delle risorse fra i diversi livelli di governo deve rappresentare l'elemento centrale di un piano in cui vengano rese coerenti le scelte fondamentali che riguardano la vita dell'insieme dei

cittadini; e a questa decisione devono concorrere necessariamente sia la rappresentanza del livello superiore che quella dei livelli inferiori di governo.

È vero infatti che il principio federale si fonda, secondo la classica definizione di Kenneth Wheare, secondo cui *“by the federal principle I mean the method of dividing powers so that the general and regional governments are each, within a sphere, coordinated and independent”*⁴⁶. Si può quindi considerare effettivo un sistema di federalismo fiscale soltanto nella misura in cui vi è indipendenza, anche in materia fiscale, da parte di tutti i livelli di governo. Ma se la fiscalità di un livello inferiore viene decisa unilateralmente dal livello superiore, secondo il modello di Wheare, *“this is not federalism, is decentralization”*. Il problema si pone comunque anche negli Stati autenticamente federali, dove è riconosciuta l'autonomia fiscale degli Stati membri. In materia fiscale le competenze sono strutturalmente concorrenti, in quanto il prelievo a qualsiasi livello di governo grava comunque sullo stesso contribuente, e un maggior prelievo da parte dello Stato centrale o del sistema delle autonomie regionali o locali, dato il livello di pressione fiscale considerato sostenibile in un determinato contesto sociale, lascia disponibile una minore quantità di risorse per gli altri livelli di governo. Occorre quindi individuare una procedura che consenta una soluzione concordata fra il governo centrale e l'insieme dei governi locali. Soltanto in questo modo viene garantita l'indipendenza e nello stesso tempo la coordinazione, secondo i criteri fissati da Wheare.

Nei sistemi federali i governi regionali non solo hanno un ruolo riconosciuto costituzionalmente, ma le realtà regionali hanno rilievo costituzionale anche nei meccanismi di democrazia rappresentativa. Il sistema tedesco è sotto questo profilo il più incisivo. In Germania, la seconda Camera, il Bundesrat, è formata da rappresentanti dei governi dei Länder e ha competenza, ossia diritto di iniziativa e di veto, su tutte le materie che hanno rilievo per i Länder, e in particolare sul regime fiscale e sulle imposte. Si realizza così una stretta integrazione a livello decisionale fra Governo federale e Länder, che produce risultati positivi sia sotto il profilo dell'allocazione territoriale delle risorse, sia in funzione della stabilizzazione congiunturale e dello sviluppo.

In realtà, un sistema funzionale di finanza multilivello richiede una partecipazione di pieno diritto di tutti i livelli alle decisioni che li concernono⁴⁷. Se il punto essenziale è stabilire chi possiede il potere di dire l'ultima parola, in particolare sulle decisioni in materia di ripartizione delle risorse fiscali, l'unica soluzione equilibrata consiste nell'identificazione di una sede istituzionale effettiva di co-decisione. In caso contrario, se l'ultima parola spetta allo Stato il sistema tende all'accentramento, come avviene in Italia; se spetta al livello decentrato, il governo centrale è prigioniero delle decisioni assunte dagli Stati membri, come avviene nel sistema di finanziamento dell'Unione europea.

L'architettura istituzionale di un'Unione multilivello, e in particolare dell'Unione europea, richiede che le decisioni in materia fiscale siano prese attraverso una procedura che preveda, all'inizio di ogni legislatura, la convocazione di una riunione congiunta di rappresentanti del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, che definisca, su proposta della Commissione, le linee del

⁴⁶ K.C. Wheare, *Federal Government*, London, Oxford Univ. Press, 1963, p. 10

⁴⁷ A. Majocchi, *Federalismo fiscale e Senato delle Regioni*, Centro Studi sul Federalismo, Torino, Commento n. 98, 16 gennaio 2017

Quadro Finanziario Pluriennale, che dovrà poi essere approvato dal Consiglio, in cui sono rappresentati gli Stati membri, e dal Parlamento, dove siedono i rappresentanti eletti dai cittadini europei⁴⁸. Le decisioni dovranno essere prese a maggioranza qualificata, mentre oggi l'Articolo 312(2) del Tfe prevede, per l'approvazione, che "Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, adotta un regolamento che fissa il quadro finanziario pluriennale. Delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono."

A livello europeo, questa struttura istituzionale consentirebbe di risolvere in modo ottimale il problema del meccanismo decisionale da utilizzare per distribuire le risorse fiscali fra i diversi livelli di governo. Uscendo dalla pratica umiliante e inefficace di una contrattazione fondata sulla valutazione di un *juste retour* da parte di ogni Stato membro, la definizione di nuove risorse a livello europeo e, in conseguenza, la ripartizione delle risorse fra il livello europeo e i livelli nazionali, verrà approvata all'inizio di ogni legislatura da entrambi i rami dell'autorità legislativa, il Consiglio e il Parlamento europeo, ma con un voto a maggioranza. Si verrebbe così a configurare un'istanza federale, per sua natura dialettica, in quanto rappresenta nello stesso tempo gli interessi della collettività e delle sue parti, garantendo al contempo, secondo le indicazioni di Wheare, l'indipendenza e il coordinamento. Al contempo, verrebbe superata un'insufficienza strutturale del modello di federalismo fiscale, fondato sul presupposto dell'autonomia impositiva di ogni livello di autogoverno. Nella realtà, l'applicazione di questo modello ha dato luogo a una competizione fra fisco centrale e fisco dei livelli inferiori che, di fronte al limite invalicabile costituito dalla capacità contributiva dei cittadini, può raggiungere un punto di equilibrio soltanto con la subordinazione del livello più debole al livello più forte.

13. Istituzioni a supporto delle decisioni in materia fiscale in una struttura federale

L'esistenza di meccanismi istituzionali che prevedano la partecipazione di tutti i livelli di governo alle decisioni che riguardano la distribuzione delle risorse rappresenta una garanzia fondamentale per evitare che il livello superiore decida e gli enti intermedi debbano subire le decisioni che vengano imposte dall'alto – come avviene in Italia –, ovvero che il livello più basso, ossia gli Stati membri, abbia un potere sostanziale e l'Unione non disponga di un'autonoma capacità fiscale – come avviene in Europa. Ma le decisioni in materia di assegnazione delle risorse fiscali e di capacità di indebitamento devono essere assistite da un efficiente supporto tecnico che ne garantisca al contempo la fattibilità, l'equità e la definizione di una *fiscal stance* adeguata per sostenere uno sviluppo sostenibile sia per il centro che per i livelli inferiori di governo.

Un modello per provvedere alla funzione di una corretta ripartizione del gettito fra il centro e la periferia è rappresentato dalla Indian Finance Commission, che "*is a Constitutionally mandated body that is at the centre of fiscal federalism. Set up under Article 280 of the Constitution, its core responsibility is to evaluate the state of finances of the Union and State Governments, recommend the sharing of taxes between them, lay down the principles determining the distribution of these taxes among States. Its working is characterised by extensive and intensive consultations with all*

⁴⁸ A. Iozzo, *Un nuovo contesto istituzionale per il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2025*, Centro Studi sul Federalismo, Torino, Policy Paper n. 30, febbraio 2018

levels of governments, thus strengthening the principle of cooperative federalism. Its recommendations are also geared towards improving the quality of public spending and promoting fiscal stability”.

Per quanto riguarda la capacità di indebitamento, un riferimento utile è rappresentato dall’Australian Loan Council, in cui siedono rappresentanti della Federazione e degli Stati membri. *“The current Loan Council arrangements, in place since 1 July 1993, operate on a voluntary basis and emphasise transparency of public sector financing. These arrangements are designed to enhance financial market scrutiny of public sector borrowing and facilitate informed judgments about each government's financial performance. The Loan Council traditionally meets annually to consider jurisdictions' nominated borrowings for the forthcoming year. It has regard to each jurisdiction's fiscal position and the macroeconomic implications of the aggregate figure”.*

Nell’Unione europea un insieme di compiti analoghi è stato assegnato allo *European Fiscal Board* (EFB), che è un *“independent advisory board of the European Commission, whose main responsibilities of EFB are; evaluate the implementation of the Union fiscal framework and the appropriateness of the actual fiscal stance at euro area and national level; make suggestions for the future evolution of the Union fiscal framework; assess the prospective fiscal stance appropriate for the euro area as a whole based on an economic judgment, as well as the appropriate national fiscal stances, within the rules of the Stability and Growth Pact; cooperate with the National Independent Fiscal Councils; provide ad-hoc advice to the Commission President”*⁴⁹. Lo EFB è composto da un Presidente e quattro membri e produce ogni anno non soltanto un rapporto che valuta l’attuazione del quadro fiscale dell’UE ed evidenzia diversi punti di stress che richiedono interventi di miglioramento futuro. Un rafforzamento dei compiti del EFB nell’ottica di un’evoluzione verso un effettivo sistema di federalismo fiscale, con la valutazione di una equa ed efficace distribuzione delle risorse e della capacità di indebitamento dei diversi livelli di governo appare quindi auspicabile nel quadro di una riforma che preveda l’attribuzione di un’effettiva capacità fiscale all’Unione europea.

14. Conclusioni

Dall’analisi svolta si possono trarre alcune provvisorie conclusioni. Innanzitutto, uno dei punti centrali del pensiero federalista è sempre stato che passi in avanti decisivi verso l’obiettivo di una federazione compiuta in Europa possono realizzarsi a seguito dello scoppio di una crisi, che metta in evidenza l’incapacità dei poteri nazionali di trovare una via di uscita⁵⁰. Oggi, la crisi da affrontare è di dimensioni mondiali, ed è rappresentata dalla pandemia. A fronte della gravità della situazione economica e sociale e della necessità di rafforzare adeguatamente i presidi sanitari il

⁴⁹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb_en

⁵⁰ Un principio fondamentale di Monnet per attuare passi avanti significativi verso un’Unione di natura federale in Europa è che questi sono possibili soltanto quando gli Stati membri sono coinvolti in una situazione di stallo da cui “è possibile uscire solo in un modo: con un’azione concreta e incrollabile su un punto, limitato, ma cruciale, che porterà ad un cambiamento radicale su questo punto e modificherà progressivamente tutti i dati del problema” (*Il Memorandum Monnet del 3 maggio 1950*, in M. Albertini, *Il federalismo. Antologia e definizioni*, Il Mulino, Bologna, 1979, p. 286)

Consiglio europeo del 21 luglio 2020 ha deciso di finanziare un piano di ripresa e resilienza delle economie europee – il *Next Generation EU* – di dimensioni adeguate, pari a 750 miliardi di euro, finanziato con l'emissione di⁵¹ titoli dell'Unione sul mercato finanziario. In vista del servizio e del rimborso del debito, che al più tardi dovrà essere riassorbito entro il 31 dicembre 2058, ha deciso altresì di aumentare, temporaneamente, al 2% sul Pil la quota delle risorse proprie. Nella decisione si precisa che “*new net borrowing activity will stop at the latest at the end of 2026*”, ma la Presidente della BCE Lagarde ha sottolineato, in un'intervista a *Le Monde* del 19 ottobre 2020, “*Nous devrions discuter de sa possible pérennité dans la boîte à outils européenne, afin qu'il puisse être à nouveau mobilisé dans des circonstances équivalentes*”.

Questa decisione, da un lato, ha fatto cadere il tabù dell'impossibilità di finanziarsi con debito, anche nel caso che si tratti di finanziare una spesa di investimento (la c.d. *golden rule*) e, d'altro lato, ha aperto la strada verso una riforma del sistema delle risorse proprie destinate a finanziare il bilancio europeo. E, in effetti, l'accordo interistituzionale sul bilancio pluriennale, raggiunto il 10 novembre 2020, prevede una serie precisa di scadenze per l'introduzione progressiva – secondo un calendario predefinito che va dal 2021 al 2026 – di nuove risorse proprie. Dopo la decisione del Consiglio europeo di emettere titoli garantiti dal bilancio europeo al fine di finanziare il *Next Generation EU*, si tratta di un passaggio decisivo verso il riconoscimento di una capacità fiscale dell'Unione.

L'esito di questo processo richiederà nei prossimi anni un rilevante sfruttamento delle risorse di potere delle leadership europee più impegnate per un esito federale del processo di unificazione. L'acquisizione al bilancio europeo di nuove risorse proprie richiede, sulla base dell'articolo 311, una decisione all'unanimità e la ratifica dei 27 Parlamenti nazionali, la procedura legislativa più complessa prevista dal Trattato. Il ricorso ad altri articoli del Trattato, in particolare all'articolo 116⁵², è stato previsto in riferimento alla definizione di una base imponibile comune per la tassazione delle società. Ma in ogni caso, anche se è evidente che un primo passo è stato fatto, non è possibile pensare che si arrivi a una fiscalità europea e a una, sia pur limitata, rinuncia alla sovranità fiscale degli Stati membri senza una lotta politica di esito ancora incerto.

Un obiettivo fondamentale della Presidenza von der Leyen è legato al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità carbonio per il 2050. In effetti, circa il 90% delle risorse previste da *Next Generation EU* vengono destinate al Piano di Ripresa e Resilienza dell'economia europea e, all'interno di questo, in particolare alla transizione ecologica che, insieme alla digitalizzazione e all'inclusione sociale, ne rappresenta uno dei suoi tre obiettivi fondamentali. La neutralità carbonio richiede un notevole ammontare di investimenti per garantire il passaggio dall'utilizzo di combustibili fossili alle energie rinnovabili, e il successo di questa politica dipende dalla fissazione a livello europeo di un *carbon pricing* per le emissioni di anidride carbonica e, al contempo, di un

⁵¹ Intervista a Christine Lagarde, Presidente della BCE, di Marie Charrel ed Eric Albert (*Le Monde*), 19 ottobre 2020 <https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2020/html/ecb.in201019~45f5cf8040.fr.html>

⁵² “Qualora la Commissione constati che una disparità esistente nelle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri falsa le condizioni di concorrenza sul mercato interno e provoca, per tal motivo, una distorsione che deve essere eliminata, essa provvede a consultarsi con gli Stati membri interessati. Se attraverso tale consultazione non si raggiunge un accordo che elimini la distorsione in questione, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le direttive all'uopo necessarie. Può essere adottata ogni altra opportuna misura prevista dai trattati”

prezzo minimo per i combustibili fossili, e dall'introduzione di un diritto compensativo sulle importazioni, il cui gettito rappresenterà un incremento delle risorse proprie disponibili per il bilancio europeo. E presuppone altresì un'attiva politica estera e della sicurezza comune, specialmente per far avanzare su una base di parità i rapporti con l'Unione africana al fine di promuovere lo sfruttamento di nuove fonti energia all'interno di questo Continente⁵³.

Nell'attuazione del *Next Generation EU* l'impiego di una quota rilevante delle risorse disponibili richiede un intervento attivo delle amministrazioni municipali, in particolare per la climatizzazione degli edifici e per l'avvio di una mobilità sostenibile. Da questo fatto seguono due conseguenze importanti. La prima riguarda la struttura urbana, che deve essere necessariamente rimodulata secondo l'organizzazione per quartieri proposta da Mumford e ripresa nel progetto *La ville du quart d'heure* della sindaca di Parigi Anne Hidalgo. Un'organizzazione urbana a misura d'uomo, in cui la mobilità è sostenibile e può quindi escludere l'utilizzo di combustibili fossili in quanto i servizi essenziali possono essere tutti raggiunti a piedi o in bici entro un quarto d'ora. La seconda conseguenza è di natura finanziaria e istituzionale. Per sostenere l'enorme ammontare di investimenti che devono essere realizzati a livello locale, occorre avviare una riforma della struttura della fiscalità in un'ottica di federalismo fiscale praticata a tre livelli: municipale, nazionale ed europeo, che realizzi un efficace coordinamento fra i diversi livelli.

La presa delle decisioni in materia fiscale dovrà avvenire garantendo la partecipazione di tutti i livelli di governo, con meccanismi che definiscano un piano fiscale all'inizio di ogni legislatura e su questa base Consiglio e Parlamento definiranno poi il bilancio annuale, con voto a maggioranza qualificata e senza la necessità di ratifiche da parte dei Parlamenti nazionali. In questo modo si realizzerà un vero assetto federale, in cui siano rappresentati su un piede di parità gli interessi dell'insieme dell'Unione e dei singoli Stati membri. In definitiva, per realizzare gli ambiziosi obiettivi del *Green Deal* e di *Next Generation EU* occorre portare avanti contemporaneamente una riforma delle istituzioni in senso federale – al fine di garantire un ruolo attivo dell'Unione per promuovere il rilancio dell'economia europea e per favorire la transizione verso nuovi equilibri a livello mondiale –, ma anche della struttura di prelievo ai diversi livelli di governo, ispirata ai principi del federalismo fiscale.

⁵³ A. Majocchi, *A Green New Deal for Europe and Africa*, in A. Majocchi (ed.), *Europe and Africa: a Shared Future*, Peter Lang, Brussels, 2020, pp.75-91

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Arbarello 8

10122 Torino - Italy

Tel. +39 011 670 5024

info@csfederalismo.it

www.csfederalismo.it