



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

Olimpia Fontana

**Unione europea:
cittadinanza e beni pubblici europei**

Marzo 2021 - n. 47





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

Paper redatto per il webinar “Unione europea: cittadinanza e beni comuni europei”, organizzato a Torino il 16 marzo 2021, nell’ambito dei “Dialoghi di cittadinanza sul futuro dell’Europa”, dal Centro Studi sul Federalismo, l’Istituto Affari Internazionali e l’Istituto Luigi Sturzo, con la collaborazione della Fondazione Collegio Carlo Alberto e del Liceo Classico Vittorio Alfieri di Torino.

I “Dialoghi” precedenti si erano tenuti a Ventotene (Latina), il 3 settembre 2020, su “La politica estera europea tra Mediterraneo e Atlantico”, e a Conversano (Bari), il 4 dicembre 2020, su “L’Unione europea oltre il trauma: integrazione e solidarietà nell’era post-Brexit e Covid-19” (webinar).

Tutti i “Dialoghi” sono stati realizzati con il sostegno del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e la Fondazione Compagnia di San Paolo quale partner strategico.

Olimpia Fontana è Mario Albertini Fellow del Centro Studi sul Federalismo.

Unione europea: cittadinanza e beni pubblici europei

Olimpia Fontana

1. I cittadini europei e l’Unione

Ogni cittadino/a di uno Stato membro dell’Unione europea (Ue) gode anche della “cittadinanza europea”. La cittadinanza europea garantisce una serie di diritti, dalla libertà di circolazione e soggiorno, all’accesso alle prestazioni sociali, alla possibilità di partecipare alla vita politica dell’Ue, alla protezione diplomatica in Stati terzi. Si tratta di diritti definiti dall’ordinamento europeo, che non dipendono più dagli Stati. Ma al di là dei pur fondamentali aspetti giuridici, nella nostra epoca siamo tutti portatori di identità plurime, da quella locale a quella che ci unisce all’intero genere umano (come ci mostra, da ultimo, l’impatto della pandemia), passando per i livelli regionale, nazionale, europeo. Si pone quindi il problema di individuare compiti e responsabilità di ciascun livello di governo e di dotarli dei necessari poteri e risorse. In particolare, quali “beni comuni” possiamo considerare propri del livello europeo e perché?

Il progetto di integrazione europea ha ormai una lunga storia, di pace e iniziative comuni tra un numero crescente

di Paesi, a partire dal nucleo fondatore di sei Paesi che diedero vita alla Ceca (Comunità europea del carbone e dell'acciaio) nel 1951. Ma certo non sono mancate le crisi, anche profonde, in questi decenni. E negli ultimi anni ne abbiamo conosciute diverse e di ampia portata: la crisi finanziaria scoppiata negli Stati Uniti e poi trasformata in crisi del debito sovrano nell'eurozona; i flussi di migranti e richiedenti asilo, soprattutto ma non solo nell'area del Mediterraneo; gli attacchi terroristici che hanno scosso varie città dell'Europa; l'impatto del cambiamento climatico che si sta imponendo con sempre maggiore urgenza a livello mondiale; infine, ma non meno dirompente, la pandemia da coronavirus. Questa lunga serie di eventi ha prodotto numerosi effetti sul benessere dei cittadini e il loro rapporto con, e le aspettative verso, l'Ue.

Il primo effetto è quello di avvalorare la tesi per cui bisognerebbe spingere verso una maggiore centralizzazione delle competenze (e dei relativi finanziamenti) proprio in quei settori che spesso figurano invece sottodimensionati nel bilancio comunitario. Il secondo è di avere un impatto sulla percezione da parte dei cittadini europei su quanto l'Ue sia capace di fornire risposte a minacce con una portata sovente di natura globale. Il terzo è di mettere in luce come una risposta adeguata a quelle sfide da parte dell'Ue si scontri sia con una sua mancanza di competenze giuridiche sia e soprattutto con la limitatezza degli strumenti, decisionali e finanziari, di cui è dotata.

Le istituzioni europee sembrano essere consapevoli sia di queste critiche, come mostrano anche le risposte econo-

miche dell'Ue alla crisi innescata dalla pandemia (che approfondiremo nel capitolo finale), sia del fatto che in futuro saranno sempre di più le sfide con portata e complessità tali da richiedere che il processo di integrazione faccia ulteriori passi in avanti. Per fare questo, dal lato dei poteri l'Ue deve intraprendere un processo di ridefinizione di quali sono le sue priorità in termini di *policy*, sviluppando una strategia che metta la fornitura di beni pubblici europei al centro della propria agenda per gli anni a venire. Dal lato delle risorse, va portato avanti un processo di riforma del sistema di fiscalità europea, in una prospettiva d'insieme che porti a definire uno stretto collegamento tra forme di finanziamento e politiche dell'Unione. Ma che cosa intendiamo quando parliamo di "beni pubblici europei"?

2. I beni pubblici europei

Uno dei temi centrali relativi al processo di integrazione europea, così come in ogni sistema di governo multilivello, riguarda la divisione dei compiti tra il livello nazionale e quello europeo. Il tema dei beni pubblici europei è definito anzitutto sulla base di un principio di sussidiarietà, che si applica tanto in senso orizzontale, cioè guardando alla divisione dei compiti tra Stato e mercato (e "terzo settore", non profit), quanto in senso verticale, assegnando i compiti tra i vari livelli di governo.

I criteri che identificano un bene pubblico sono definiti in senso residuale rispetto alle dinamiche del mercato. In sostanza, nel momento in cui si verificano determinate condizioni l'intervento del settore pubblico è richiesto per

fornire un certo bene o servizio, che altrimenti il settore privato produrrebbe in maniera subottimale rispetto ai livelli compatibili con il benessere sociale. Queste condizioni fanno riferimento al fenomeno delle *esternalità*, ovvero di quegli effetti, sia positivi sia negativi, che raggiungono anche terze parti non direttamente coinvolte dallo scambio. Nel caso di esternalità *positive* (un esempio tipico è la ricerca e sviluppo) si tratta di benefici che si diffondono alla società, ma per cui non sono previste compensazioni, con il risultato che il privato non è interessato allo scambio. Nel caso, invece, di esternalità *negative* la fornitura di un bene o servizio produce effetti dannosi per la società (come è ad esempio l'inquinamento), per i quali il fornitore non sostiene i relativi costi.

Quindi quando mancano i presupposti per il corretto funzionamento del mercato, il settore pubblico deve intervenire, non solo sostituendosi al fornitore privato, fornendo direttamente la giusta quantità del bene, ma anche attraverso misure di tipo fiscale: per le esternalità positive, lo strumento più adatto a colmare la mancata ricompensa dei benefici è il sussidio; mentre per quelle negative è la tassazione, che internalizza il costo del danno inferto alla società.

La sussidiarietà in senso verticale consiste, come detto, nel determinare quale sia la migliore ripartizione di compiti tra i vari livelli di governo, locale/regionale, nazionale ed europeo. Se un servizio è fornito da un livello di governo (in questo caso nazionale) il cui territorio è significativamente più piccolo rispetto al perimetro in cui si diffondono i

relativi benefici, allora possono emergere delle inefficienze di gestione: da una parte perché il bene non verrà fornito in misura adeguata, dall'altra perché il carico fiscale del finanziamento del servizio pubblico non riflette l'effettiva dispersione dei benefici. In altri termini, a godere del bene pubblico non saranno solo i cittadini contribuenti, ma anche coloro che non hanno partecipato a sostenerne i costi.

La presenza di esternalità non è l'unico criterio economico a sostegno dell'europeizzazione di beni pubblici. Un ulteriore aspetto da considerare sono le *economie di scala*: ci sono casi in cui beni pubblici non vengono forniti a livello nazionale perché i costi fissi sono troppo alti, ma se la scala di produzione aumentasse, i costi fissi diminuirebbero (esattamente come avviene per le imprese). Un esempio spesso citato è il progetto Galileo, il sistema europeo di posizionamento e navigazione satellitare civile, impossibile da portare avanti a livello di singolo Stato membro perché troppo costoso.

Associato al concetto di economia di scala va ricordato quello di "valore aggiunto europeo", che la Commissione definisce come il valore prodotto da un'azione condotta a livello europeo che risulta maggiore rispetto alla semplice somma di singole azioni condotte dai Paesi membri. Purtroppo, la logica con cui alcuni Paesi membri e attori politici valutano la propria partecipazione all'Ue è quella, di corto respiro, detta del "giusto ritorno", improntata a minimizzare la differenza tra quanto si contribuisce al bilancio dell'Unione e quanto si riceve(rebbe) attraverso le politiche comunitarie. Questo modo di ragionare ignora quanto

l'interdipendenza caratterizzi le nostre economie e società, specie nell'Ue, e mostra tutta la sua debolezza nel caso della fornitura dei beni pubblici europei, proprio in virtù di quei benefici oltre confine e delle economie di scala.

Ci sono numerosi studi sul risparmio che potrebbe derivare da una fornitura centrale di determinati beni e servizi. I servizi di ricerca del Parlamento europeo lo hanno stimato in circa 180 miliardi di euro, per una fornitura centrale di beni e servizi in quattro aree: politica sanitaria, cambiamenti climatici, assicurazione sociale, difesa.

3. L'evoluzione dei beni pubblici nel tempo

Nel corso della sua storia quella che è oggi l'Ue ha sperimentato gradualmente trasferimenti di competenza tra i vari livelli di governo, con gli Stati membri che hanno progressivamente deciso di condividere la loro sovranità, cedendone una parte al livello europeo in alcuni settori. Questo stimolo fu alla base della nascita stessa dell'Ue, avvenuta grazie alla volontà di alcuni paesi di affrontare in modo comune problemi la cui soluzione non poteva arrivare da iniziative nazionali, quindi fornendo a tutti i cittadini dei beni pubblici che i loro paesi singolarmente non sarebbero stati in grado di dare.

All'epoca, si trattò di creare nel secondo dopoguerra un contesto istituzionale (la già citata Ceca) in cui inserire la gestione di settori strategici per l'industria bellica e avviare così una nuova fase di relazioni pacifiche tra Francia e Germania ovest all'interno di una cornice sovranazionale. Negli anni Ottanta, con l'accelerazione della globalizza-

zione economica e il rischio che le economie europee rimanessero indietro rispetto ad altre regioni sviluppate, si affermò l'idea di istituire un unico mercato europeo, visto come la via di uscita dall'allora situazione di bassa crescita e alta disoccupazione.

I successi del mercato unico, con le quattro libertà di movimento di beni, servizi, lavoro e capitale, crearono poi le condizioni per il passo successivo dell'integrazione monetaria ("mercato unico, moneta unica"), con la decisione di affidare la gestione della politica monetaria a una istituzione federale (indipendente dagli Stati membri), la Banca centrale europea (Bce). La centralizzazione di competenze verso il livello europeo si è concentrata quindi nella fornitura di beni pubblici europei nella sfera economica, i cui progressi sono stati accompagnati da misure di solidarietà, che rientrano nella politica di coesione economica e sociale, volte a ridurre le esistenti disparità territoriali che potevano ostacolare il processo di integrazione e lo sviluppo in Europa.

Tuttavia, oggi l'Ue deve fare i conti con un contesto globale caratterizzato da profondi cambiamenti, a partire dalla pandemia, che spaziano dalla sfida tecnologica e climatica ai nuovi equilibri geopolitici (con l'emersione di giganti quali la Cina): fenomeni che richiedono di riconsiderare su quali competenze l'Ue deve maggiormente concentrarsi e se gli strumenti di cui dispone siano adeguati rispetto agli obiettivi prefissati. In linea con quest'analisi, l'agenda strategica 2019-2024 lanciata prima della diffusione del Covid-19 dal Consiglio europeo afferma che "l'Ue deve essere grande

sulle grandi questioni e piccola sulle piccole”, riferendosi al fatto che in un mondo sempre più instabile e complesso è necessario che i Paesi membri consolidino i propri sforzi in quattro macro aree: la protezione dei cittadini e delle loro libertà, attraverso il controllo efficace delle frontiere esterne e una politica migratoria pienamente funzionante; lo sviluppo di un modello economico integrato e accompagnato da una politica industriale più assertiva e coordinata; la sfida verso i cambiamenti climatici in un modo socialmente sostenibile (attraverso il *Green Deal* europeo); il perseguimento di una capacità di azione (oggi definita “autonomia strategica”), nel campo della sicurezza (sia essa energetica, nelle forniture sanitarie o militare in senso stretto) che tuteli gli interessi e i valori propri dell’Ue. Si tratta di compiti in cui una maggiore centralizzazione risponderebbe a una motivazione in molti casi di efficienza economica, in altri anche di necessità strategica rispetto a chiare situazioni di emergenza, che richiedono risposte collettive, se non addirittura globali, come appunto la sfida ambientale.

Diversi studi hanno cercato di misurare il valore aggiunto europeo in settori specifici e i risultati non sono sempre unanimi. Vi è comunque accordo nel ritenere che le due principali voci di spesa del bilancio comunitario, la politica agricola e quella di coesione (pari a poco meno del 70% del totale) sono portatrici di un valore aggiunto europeo relativamente basso, mentre il bilancio dovrebbe finanziare in misura più ampia i beni pubblici europei. La Commissione ha adottato per il Bilancio 2021-2027 un approccio più *policy oriented*, in cui le voci tradizionali sono state oggetto di razionalizzazione (anche alla luce della riduzione dei con-

tributi post-Brexit — circa 12-14 miliardi di euro l’anno) e più spazio è stato rivolto al sostegno alla modernizzazione. Un impegno che va letto in parallelo con quello per *Next Generation EU* (si veda il capitolo successivo), e che porta a oltre il 50% delle risorse totali destinate al sostegno a ricerca e innovazione e alle transizioni climatica e digitale.

Ma una delle difficoltà nel riorientare il bilancio verso i beni pubblici europei deriva dal fatto che i vantaggi da essi prodotti sono meno direttamente osservabili dai cittadini, rispetto a quelli, più visibili, collegati ai beni pubblici locali. Questa consapevolezza incentiva in fase di negoziazione i decisori politici a sostenere soprattutto programmi che vanno a beneficio dei propri elettori e rafforza la logica miope del “giusto ritorno”. Inoltre, alcuni beni pubblici europei, quali la sicurezza e la gestione delle migrazioni, riguardano ambiti di sovranità nazionale in cui le preferenze possono essere molto diverse tra i Paesi membri, tali da offuscare ogni logica di efficienza economica basata sulle economie di scala e le esternalità positive.

4. Nuovi sviluppi con e dopo la pandemia

La crisi scatenata dal Covid-19 nell’Ue ha permesso, pur nella tragicità della pandemia, di innescare finalmente una serie di cambiamenti favorevoli al processo di integrazione e con potenziali effetti anche sulla questione dei beni pubblici europei.

Innanzitutto, il settore della sanità ha apportato ulteriore evidenza di come per avere ulteriore efficacia e efficienza

occorra un maggiore coordinamento tra Paesi di fronte a una crisi. La pandemia ha mostrato che la mancanza di una politica sanitaria europea limita la capacità dell'Ue di gestire la dinamica del contagio. La Commissione europea ha pertanto lanciato la proposta di una "Unione europea della salute", che riprende in parte le linee di una proposta franco-tedesca del 18 maggio 2020 per una strategia sanitaria dell'Ue, improntata a: aumento della ricerca e sviluppo di vaccini e trattamenti; inventari comuni di medicinali e attrezzature; piani di prevenzione e risposta a future epidemie; una migliore qualità e quantità di dati statistici.

In secondo luogo, l'eccezionalità della crisi e il suo impatto sull'economia hanno stimolato una risposta a livello europeo molto ambiziosa, con il varo di misure che senza la pandemia avrebbero difficilmente visto la luce in tempi così brevi. Prima fra tutte la decisione del Consiglio europeo del 21 luglio 2020 di varare il cosiddetto *Next Generation EU* (NGEU), per un importo totale di 750 miliardi di euro, per rilanciare l'economia europea colpita dalla pandemia, e nel contempo di attribuire all'Ue il compito di emettere titoli garantiti dal bilancio europeo per quello stesso importo totale.

La quasi totalità di NGEU è rivolta a misure, quali il *Recovery and Resilience Facility* e *ReactEU*, per finanziare investimenti e riforme e potenziare la politica di coesione, inclusi nei piani nazionali in corso di preparazione da parte dei 27 Stati membri. NGEU è stato concepito come uno strumento aggiuntivo e temporaneo, rispetto al Bilancio europeo pluriennale (2021-2027). I due assi portanti sono la transi-

zione verde (cui andrà il 37% dei fondi), per un'Europa che vuole raggiungere le zero emissioni nette (la "neutralità climatica") entro il 2050, e la transizione digitale (20% dei fondi). Sarà fondamentale impegnarsi affinché NGEU possa diventare uno strumento permanente, un passo verso un'Unione fiscale dell'Ue. Ricordiamo che le spese nei piani nazionali legati a NGEU dovranno essere effettuate entro il 2026, mentre il rimborso del debito europeo avverrà da parte della Commissione dal 2027 al 2058.

La necessità di legare il finanziamento dei beni pubblici europei a nuove risorse proprie genuinamente europee è stata espressa già nel 2017 da un gruppo di esperti di alto livello, presieduto da Mario Monti. Il Rapporto Monti suggerisce che nuove imposte europee vadano introdotte nella misura in cui servono a finanziare i beni pubblici europei e a contribuire così all'attuazione di fondamentali politiche europee. È importante che Parlamento europeo (che rappresenta i cittadini europei) e Consiglio dell'Unione europea (che rappresenta gli Stati membri) si siano accordati per introdurre, entro il 2024, alcune imposte europee che rafforzeranno le risorse proprie del Bilancio pluriennale: si va dalla tassa sugli imballaggi di plastica non riciclabili, alla *web tax*, a una tassa sulle transazioni finanziarie, alla imposizione di un prezzo sulle emissioni di anidride carbonica (*carbon pricing* – uno strumento in grado anche di incentivare l'uso di fonti rinnovabili). In prospettiva, sul piano istituzionale sarà comunque indispensabile rafforzare il ruolo del Parlamento europeo (eletto direttamente dai cittadini) in materia di risorse proprie e di doveri tributari, in base al principio fondamentale "*no taxation without representation*".

Se spingiamo il nostro sguardo un po' lontano, vediamo che possiamo e dobbiamo ancora compiere passi nuovi e originali per assicurare un livello adeguato di beni pubblici europei alle giovani generazioni. Le ingenti risorse che sono state mobilitate sia a livello nazionale sia a livello europeo prevedono la creazione di nuovo debito pubblico. Sebbene in un contesto di tassi d'interesse molto bassi (anche grazie all'azione della Bce) la sostenibilità del debito oggi non desti eccessiva preoccupazione, valutazioni di equità intergenerazionale pongono il tema della solidarietà verso le nuove generazioni. Oltre a ereditare un debito finanziario pregresso, i giovani vedono ridursi la dotazione di beni pubblici come l'aria e l'acqua, un "debito ambientale" a causa del modello di produzione e consumo basato sui combustibili fossili. Che fare?

Il *Green Deal* europeo è l'architrova della risposta europea alla sfida ambientale. Ma dobbiamo pensare anche a un futuro in cui all'accumulo di debito pubblico si possa contrapporre la creazione di un "patrimonio pubblico comune". Un fondo che potrebbe essere alimentato, ad esempio, da una quota del reddito prodotto dallo sfruttamento residuo dei beni naturali, da una quota dei proventi della ricerca finanziata dagli enti pubblici, o da una quota dei brevetti privati realizzati attraverso ricerche finanziate con fondi pubblici. Quel fondo potrebbe essere assegnato all'Ue e potrebbe distribuire flussi di redditi da destinare al benessere e all'incremento del capitale umano delle nuove generazioni, senza creare nuovo debito. Una prospettiva attraverso cui cittadinanza europea e beni pubblici europei arriverebbero a costituire

un circuito virtuoso. Una ragione in più per le giovani generazioni per impegnarsi per far crescere il progetto di unità europea.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione costituita dalla Compagnia di San Paolo, dalle Università degli Studi di Torino, di Pavia, di Milano e dal Politecnico di Torino.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione europea, il governo della globalizzazione.

Il CSF pubblica **Commenti, Policy Paper, Research Paper**, libri nella collana "**Federalism**", le riviste **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**. Per maggiori informazioni si veda il sito: **www.csfederalismo.it**

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Vincenzo Arbarelo, 8

10122 Torino - ITALY

Telefono 011 670 5024

Fax 011 670 5081

info@csfederalismo.it

www.csfederalismo.it