

# **I beni pubblici globali, tra nazionalismo/protezionismo e rilancio della cooperazione internazionale.**

## **Alcune riflessioni sul ruolo dell'Europa <sup>1</sup>**

di Franco Bassanini

SOMMARIO: Abstract. – Premessa: i beni pubblici globali. – 1. L'aumento delle minacce e dei rischi globali (vecchi e nuovi) e del fabbisogno di beni pubblici globali per fronteggiarli. – 2. Alcune condizioni generali “di contesto” per l'incremento della produzione di beni pubblici globali. – 3. La produzione di beni pubblici globali di fronte al deterioramento del quadro della cooperazione internazionale e della governance mondiale. – 4. Il potenziale protagonismo dell'Europa nella produzione di beni pubblici globali e le sue ragioni obiettive – 5. Le condizioni del protagonismo dell'Europa: riforme istituzionali e scelte politiche.

### *Abstract*

*Il mondo ha sempre più bisogno della produzione di beni pubblici globali. Aumentano le sfide e le minacce globali non solo al benessere delle persone, ma prima ancora alla loro vita, alla loro salute, alla loro sicurezza, ai loro diritti e libertà fondamentali. La dimensione di queste sfide e di queste minacce rende evidente l'inadeguatezza a farvi fronte dei mercati anche ben regolati e delle stesse politiche pubbliche nazionali. Aumenta dunque la domanda di beni pubblici globali e il fabbisogno di risorse per finanziarne la produzione. Ma per altro verso aumenta il degrado degli assetti della governance globale e degli strumenti di cooperazione internazionale e la frammentazione dei mercati, e dunque si indebolisce la capacità di fronteggiare efficacemente le minacce globali. Invertire la tendenza è impresa difficile, ma necessaria. Alcuni punti di partenza per farlo possono essere individuati. Certamente di per sé non sufficienti. Un ruolo rilevante può essere svolto dall'Unione Europea; ma occorrono riforme istituzionali e scelte politiche impegnative.*

*The production of an increasing number of global public goods is urgently needed. Global challenges and global threats are growing. They threaten not only people's well-being, but even more importantly to their lives, their health, their security, their fundamental rights and freedoms. The size of these challenges and threats highlights the inadequacy of the markets and even of national public policies to deal with them. The need for global public goods and the need for resources to finance their production therefore grows. But on the other hand, the degradation of global governance structures and international cooperation*

---

<sup>1</sup> E', con qualche integrazione, la traccia dell'intervento svolto in apertura di una tavola rotonda su *Beni pubblici globali, dalla sanità al clima, politiche nazionali o cooperazione?*, tenuta nell'ambito del *Festival dell'Economia di Trento* il 25 maggio 2024.

*instruments and the fragmentation of markets increases, and therefore the ability to effectively deal with global threats is weakened. Reversing the trend is a difficult but necessary undertaking. Some starting points for doing so can be identified, although certainly insufficient in themselves for this purpose. The European Union can play a significant role; but institutional reforms and challenging political choices are needed.*

### *Premessa. I beni pubblici globali*

- Non sono un economista, come lo sono invece, autorevolmente, gli altri colleghi che parleranno dopo di me<sup>2</sup>. Non ho quindi titolo per discutere della **teoria** dei beni pubblici (BP) e dei beni pubblici globali (*global public goods - GPG*). Prendo per buone le definizioni prevalenti in dottrina.
- Come è noto, benessere, libertà, dignità umana e dunque diritti dell'uomo e condizioni di vita dignitose per tutti non sono automaticamente assicurati dal mercato, ma richiedono interventi pubblici in grado di mitigare le esternalità bisognose di correzione (Thöne e Kreuter, 2020; Saulnier, 2020).. Non sempre questi interventi possono limitarsi alla determinazione di regole per il mercato e all'introduzione di incentivi e disincentivi per orientare le attività private di produzione di beni o servizi (e all'enforcement delle prime e alla implementazione di questi ultimi). Talora è necessaria la produzione pubblica di beni o servizi essenziali per il benessere, la vita, la libertà, i diritti delle persone. In generale, si ritiene che siano caratterizzati dalla loro **non escludibilità** e **non rivalità**; nel senso che il consumo di questi beni o servizi da parte di una persona o di un Paese non diminuisce la loro disponibilità per altri (Samuelson, 1954; Musgrave and Musgrave, 1976); Smith & MacKellar, 2007), e che il bene o servizio è universalmente accessibile. Si ritiene anche che taluni di questi BP possono essere parzialmente escludibili, parzialmente rivali o entrambi. L'introduzione di prezzi d'uso per BP parzialmente escludibili, a parità di altre condizioni, può essere utilizzata per finanziare altri BP (Shmitz, 1997; Norman, 2004; Ott e Turnovsky, 2005).
- Quando l'offerta o la produzione di beni pubblici non può essere assicurata da un singolo Stato e quando i suoi benefici hanno dimensione globale, siamo di fronte, secondo la dottrina prevalente, a **beni pubblici globali** (Kaul et al., 1999; Yuan et al., 2023). Vengono di solito annoverati tra questi GPG la protezione dell'ambiente

---

<sup>2</sup> Il riferimento è ai successivi interventi nel panel di: **Angelo Federico Arcelli**, senior fellow Center for international governance innovation CIGI, **Daniel S. Hamilton**, presidente, Transatlantic leadership network, **Paola Subacchi**, incoming chair in sovereign debt Sciences Po, **Nicolas Véron**, senior fellow, Bruegel & Piie **Maristella Vicini**, ceo Isea - Istituto di studi per l'economia applicata

e il contrasto al riscaldamento globale, la salute pubblica e la prevenzione e cura delle pandemie, la pace e la sicurezza internazionale (collegate, nella concezione liberaldemocratica, al riconoscimento del diritto dei popoli alla libertà e all'indipendenza (all'autodeterminazione) (Zhicheng, 2016). Ma anche l'accesso all'acqua pulita, all'istruzione e all'assistenza sanitaria (Kaul et al., 1999). e la diffusione della conoscenza scientifica e dell'innovazione tecnologica, che è motore del progresso in settori essenziali per la qualità della vita, dalla medici alle energie rinnovabili.

*1. L'aumento delle minacce e dei rischi globali (vecchi e nuovi) e del fabbisogno di beni pubblici globali per fronteggiarli*

- Il punto di partenza della nostra riflessione è dato, mi pare, dalla banale constatazione del forte incremento del fabbisogno di beni pubblici globali. Una buona parte di quelli che nello scorso secolo, potevano essere classificati tra i beni pubblici nazionali (o addirittura locali) sono oggi GPG, per effetto degli straordinari cambiamenti dello scenario globale intervenuti, a ritmo sempre più accelerato, negli ultimi decenni. Aumentano i problemi e perfino le minacce non solo al benessere, ma anche ai diritti e alle libertà dei cittadini, e perfino alla vita delle persone e alla sopravvivenza del pianeta, che possono essere fronteggiate solo attraverso una adeguata offerta di GPG. Minacce e sfide globali, che possono dar luogo a crisi globali: dalle pandemie al riscaldamento globale, dalla esasperata competizione tecnologica alle migrazioni di massa causate dalle guerre e dal climate change.
- Gli esempi sono sotto gli occhi di tutti. Ricordo innanzitutto i due ai quali si fa più spesso riferimento (e che sono anche nel titolo di questa tavola rotonda):
  - a) Cento anni fa, e anche meno, la **protezione dell'ambiente** era, al più, un bene pubblico nazionale. Il problema per i poteri pubblici era, al massimo, il contrasto all'inquinamento dell'aria e dell'acqua e lo smaltimento dei rifiuti che si risolvevano con regole e interventi pubblici locali o al massimo nazionali. Oggi è del tutto evidente che gli effetti del cambiamento climatico non si limitano ai confini nazionali (Stern, 2007), il problema ha dimensioni planetarie e richiede risposte globali, richiede gli sforzi coordinati delle nazioni per ridurre le emissioni di gas serra e promuovere una radicale riconversione dei modelli di produzione e consumo (politiche della transizione ecologica e energetica, politiche di mitigazione del loro impatto sociale, ecc.)
  - b) Fino a qualche decennio fa, le epidemie erano per lo più delimitate territorialmente ed erano fronteggiabili con politiche nazionali. Ora, la vicenda del COVID-19 ha aperto gli occhi sulla possibilità che, nel mondo globalizzato, le epidemie nate in un paese si trasformino facilmente in **pandemie**: di conseguenza, la cooperazione internazionale nella prevenzione delle pandemie, la tempestività della circolazione

di complete e corrette informazioni al riguardo, la ricerca, la produzione e la distribuzione dei vaccini devono (nel loro insieme e separatamente) essere considerati a giusto titolo beni pubblici globali (Bollyky & Bown, 2020).

- C'è chi sostiene (partendo innanzitutto dalla diffusione della pandemia da Covid 19) che la principale causa di questi problemi (riscaldamento globale, diffusione delle pandemie) andrebbe fatta risalire alla globalizzazione dei mercati, che sarebbe il prodotto di una scelta “politica”. E che dunque la risposta stia nel mettervi fine ricorrendo a politiche autarchico-protezioniste. Diagnosi sbagliata, terapia impraticabile, come giustamente ritiene la stragrande maggioranza degli esperti. Il riscaldamento globale, il climate change non è l'effetto della globalizzazione dei mercati, ma di modelli di produzione, di stili di vita e di abitudini di consumo, che si sono sviluppati ben prima e che sopravviverebbero anche a una sua brusca frenata e inversione, dato e non concesso che sia praticabile. Il rischio della trasformazione di epidemie in pandemie dipende dallo sviluppo del trasporto aereo e delle relazioni commerciali e turistiche prodotto dall'uscita da condizioni di povertà e sottosviluppo di miliardi di persone: è un processo da (quasi) tutti ritenuto positivo, ed è comunque inarrestabile.
- Ma oltre ai due più frequentemente ricordati, altri nuovi beni pubblici globali nascono dai cambiamenti intervenuti nello scenario geopolitico e dagli impetuosi progressi della ricerca e dello sviluppo tecnologico.
- Nel nuovo scenario geopolitico, e anche per le applicazioni delle nuove tecnologie e dell'intelligenza artificiale al settore della difesa, ci dobbiamo – a mio avviso – domandare se anche **la pace e la sicurezza internazionale** non debbano considerarsi beni pubblici globali. È infatti cresciuta la possibilità che conflitti locali o regionali possano estendersi, anche senza preavviso, a livello globale, minacciando la incolumità, la sicurezza, la libertà dei popoli. Per altro, sono evidenti le interferenze con altri beni globali pacificamente riconosciuti come tali. Si pensi, solo per fare un esempio, agli effetti dell'aggressione russa all'Ucraina che ha imposto ai Paesi europei al fine di realizzare un rapido decoupling dalla dipendenza energetica dalla Russia, la riapertura di centrali elettriche a carbone in molti paesi, rallentando la transizione climatica, e ha aggravato le condizioni di fame e malnutrizione in vaste regioni dell'Africa, dipendenti dall'importazione di cereali prodotti in Ucraina e Russia.
- Nuovi beni pubblici globali nascono anche dagli **sviluppi tecnologici**. Tra questi una qualche forma di regolazione internazionale delle applicazioni della intelligenza artificiale, sembra necessaria **anche** (e forse in primo luogo) per scongiurare il pericolo evidenziato tra gli altri qualche anno fa da Henry Kissinger, nel suo ultimo libro: il pericolo che possa essere utilizzata per scatenare operazioni militari di portata globale annullando le possibilità di reazione su cui si basa la strategia della

deterrenza, finora dominante (la regola dell’intelligenza artificiale sarebbe in qualche modo l’equivalente di quel che è, a partire dalla fine del secolo scorso, il Trattato contro la proliferazione delle armi nucleari).

- I nuovi sviluppi tecnologici rendono inoltre necessario assicurare l’**accesso universale**, senza discriminazioni e a condizioni eque, ad un certo numero di materie prime rare (di cui dispongono solo alcuni Paesi) e di componenti strategiche (progettate o prodotte parimenti solo da alcuni Paesi) indispensabili per la vita umana e per lo sviluppo sostenibile di tutti. L’apertura dei mercati e la sicurezza delle supply chain di queste materie prime e componenti diventa un bene pubblico globale, come lo è da tempo l’accesso ai prodotti alimentari essenziali.
- Diventa così necessariamente globale il problema del **free-riding**, che nasce, nella fornitura di BP in generale e anche dei GPG, dalla frequente distribuzione ineguale di benefici e costi, diretti e indiretti (Berg et al. , 2011). I paesi poveri e le comunità emarginate spesso sopportano un maggior peso del degrado ambientale, delle crisi sanitarie e di altre sfide globali, e un relativo maggior costo delle relative politiche di contrasto, mentre i paesi più ricchi ne hanno i maggiori benefici o comunque ne sopportano minori costi. Anche tra i Paesi ricchi la distribuzione dei costi e benefici non è eguale. Né mancano Paesi che approfittano dei benefici globali della produzione di GPG senza concorrere alla loro produzione (o concorrendovi in modo ridotto). Come ridurre queste disuguaglianze, come finanziare i necessari interventi di mitigazione dei costi inegualmente distribuiti, come garantire l’accesso equo a questi beni per tutti gli individui e le comunità (vaccini) sono problemi globali che richiedono risposte globali (Griffin, 2003). Oltre alla distribuzione ineguale dei benefici gioca anche la mancanza di inclusività nei processi decisionali, che possono perpetuare le disparità e ostacolare gli sforzi volti ad affrontare le minacce globali.

## *2. Alcune condizioni generali “di contesto” per l’incremento della produzione di beni pubblici globali*

- Che fare per far fronte alle crescenti minacce e rischi globali e alla conseguente necessità di produrre GPG in misura crescente? La domanda è cruciale, il dibattito è aperto, le sue conclusioni non sono scontate. Non ho gli strumenti per parteciparvi. Ma voglio tentare di mettere in fila alcune condizioni generali “di contesto” che mi sembrano comunque necessarie per raggiungere questo obiettivo cruciale. L’elencazione non è esaustiva.
- Un primo elemento è di natura **culturale**. Occorre anzitutto acquisire e diffondere nel mondo la comprensione delle interdipendenze globali, la consapevolezza della dimensione universale delle minacce e dei rischi globali, la convinzione della necessità di farvi fronte mediante la produzione di GPG.

- Sembra poi evidente che la necessità di assicurare una crescente offerta di GPG (dei nuovi come dei vecchi GPG), imposta dalla crescente dimensione dei rischi e delle minacce globali, esige un forte rilancio di tutti gli strumenti della cooperazione internazionale, a partire da un rafforzamento delle **istituzioni di governo internazionale** e/o multilaterali, e dei loro poteri e risorse, e forse anche dalla creazione di nuove istituzioni internazionali, nel quadro di un rilancio di un assetto multilaterale, rinvigorito e aggiornato, della governance globale. Occorre infatti disporre di sedi idonee per concordare le necessarie politiche comuni, tanto sul terreno delle regole e degli incentivi, quanto sul terreno delle politiche attive (quando le regole e gli incentivi non bastano ad indirizzare le forze del mercato verso la produzione di questi beni); e occorre disporre di istituzioni capaci di assicurare l'*enforcement* delle regole stabilite e l'attuazione delle politiche attive concordate. Un ruolo importante possono avere, al fine dell'incremento della produzione di GPG, anche le istituzioni di multilaterali **regionali** (come l'Unione europea, l'Unione africana, l'ASEAN, il Mercosur) e in generale delle esperienze di cooperazione regionale tra Stati (Davidson e Foster, 2013); che dunque andrebbero anch'esse rafforzate.
- È poi evidente che la produzione dei nuovi (come dei vecchi) GPG, in misura adeguata alle esigenze or ora ricordate, richiede la mobilitazione di **risorse finanziarie** molto rilevanti. Nelle stime più accreditate, il fabbisogno finanziario, a partire da quello per il contrasto al cambiamento climatico, si misura globalmente in trilioni di dollari all'anno. Da una parte occorre dunque creare le condizioni (regole, incentivi) utili ad attrarre una cospicua parte del risparmio globale nel finanziamento degli investimenti **privati** nella produzione di GPG; dall'altra occorre esplorare, con approcci innovativi, e attivare tutti gli strumenti utili a moltiplicare in misura rilevante l'entità di risorse destinate al finanziamento degli interventi **pubblici** necessari, quando si registrino fallimenti del mercato nella produzione di alcuni GPG. Nel dibattito sul tema, come è noto, si è discusso dell'emissione, eventualmente incentivata sul piano della regolazione e degli incentivi fiscali, di *green bond* o di obbligazioni pandemiche e dell'ipotesi di nuove imposte globali come, ad esempio, un'imposta sulle emissioni di carbonio e altri prodotti inquinanti, o come un'imposta sulle transazioni finanziarie globali,.
- È pure evidente che la produzione di alcuni di questi GPG, a partire da quelli necessari per accelerare la transizione ambientale, richiede una generale **riconversione dei modelli di produzione e consumo**, paragonabile per profondità e ampiezza, a quelle che avvengono quando un Paese deve affrontare una guerra (economia di guerra).

### 3. *La produzione di beni pubblici globali di fronte al deterioramento del quadro della cooperazione internazionale e della governance mondiale*

- Su tutti i terreni or ora ricordati, i passi avanti registrati negli ultimi tempi sono assai modesti. Si sono anzi registrati importanti passi indietro.
- In uno **scenario geopolitico** globale caratterizzato da conflitti militari, attuali o latenti, da una nuova suddivisione in blocchi, dal rischio che la competizione tecnologica e il controllo delle supply chain sia messo al servizio di politiche aggressive volte all'acquisizione di nuove posizioni dominanti, l'apertura dei mercati e la regolazione multilaterale degli scambi incontrano crescenti limiti, deroghe e contestazioni. Cedono il passo a crescenti misure protezionistiche (sotto forma di *decoupling* o *derisking*), al proliferare di sanzioni e controsanzioni, a tentazioni di nazionalismo economico, al moltiplicarsi di spinte verso una sorta di deglobalizzazione infelice (Guerrieri e Padoan, 2024), quando non alla proclamazione (per la verità, alquanto prematura) della fine della globalizzazione.
- La diffusione dei *social network* non aiuta a costruire o a rilanciare una cultura diffusa della cooperazione internazionale perché -per le ragioni che sappiamo – essi tendono a esasperare e moltiplicare le proteste, a favorire ragionamenti ipersemplificati, a alimentare le pulsioni particolaristiche o nazionalistiche.
- In questo clima, tutte le maggiori **organizzazioni internazionali**, a partire dall'ONU e dal WTO, lungi dal poter potenziare - come sarebbe necessario - la portata e l'efficacia dei loro interventi, se li vedono limitati, contrastati o contestati, in un clima di evidente deterioramento della cooperazione internazionale. Ne risente, per conseguenza, anche la loro effettiva rappresentatività, il livello del consenso e della fiducia nel loro ruolo e nel loro operato. L'evidente impotenza delle Nazioni Unite di fronte all'aggressione russa all'Ucraina e alla crisi di Gaza ne è solo l'ultimo esempio.
- Il **G20**, che da Pittsburgh in poi sembrava poter gradualmente svolgere un ruolo di cabina di concertazione e di regia per affrontare le sfide globali, sembra essere la prima vittima del deterioramento dello scenario geopolitico. Quindici anni fa, il G20 sembrava in procinto di raccogliere l'eredità del G8 (poi G7), non più in grado di rappresentare tutti i maggiori protagonisti dell'economia e della politica mondiali. Se posso citare una esperienza personale, ricordo quando, verso la fine del 1999, il presidente del Consiglio Giuliano Amato mi incaricò (in quanto ministro della funzione pubblica impegnato ad avviare la trasformazione digitale della P.a.) di istruire il dossier di proposte da presentare al G8 a presidenza italiana del 2001, relativamente al settore dell'e-government e in generale delle tecnologie digitali.

Avvertimmo subito il Presidente del Consiglio che occorre allargare ad altri Paesi-chiave la discussione sul tema, in primis Cina, India, Brasile e Sud Africa (che poi con la Russia, allora ancora nel G(, sarebbero diventati i BRICS). Amato ci autorizzò ad organizzare un seminario di tre giorni a Siena tra i rappresentanti di questi Paesi e di quelli del G8; e poi ad allargare la discussione, incentrando sul tema il *III Global Forum on Reinventing Government* (tenuto a Napoli nel 2001 su *Strengthening Democracy and Development through e-government*). Lo stesso Amato ne ricavò la convinzione che occorresse porre al G8 il tema di una sua integrazione permanente con i maggiori Paesi emergenti o di un nuovo organismo che mettesse insieme intorno a un tavolo questi ultimi con i maggiori Paesi a economia matura e quelli : che fu poi la strada prescelta. Non si può tuttavia non notare che, dopo un periodo di sia pur lento consolidamento del suo ruolo, anche il G20 abbia di recente subito l'effetto dell'acuirsi delle tensioni internazionali e del deterioramento della cooperazione internazionale.

- Insomma: aumentano le sfide, le minacce e i rischi globali che non possono essere fronteggiati mediante politiche e interventi nazionali e dunque richiederebbero un forte aumento della produzione di beni pubblici globali; ma il degrado del quadro della governance globale e della cooperazione internazionale rende problematico perfino assicurare i livelli attuali di offerta di GPG.

#### *4. Il potenziale protagonismo dell'Europa nella produzione di beni pubblici globali e le sue ragioni*

- Come invertire questa tendenza regressiva, che rischia di precipitare il pianeta verso l'autodistruzione? Arduo dare risposte; certo io non ho gli strumenti per farlo. Ma credo ci sia un punto su cui dovremmo tutti concordare; e che mi pare molto appropriato evidenziare mentre ci accingiamo a rinnovare il Parlamento europeo e le altre istituzioni dell'Unione. Ed è il ruolo cruciale che, nel promuovere l'incremento della produzione GPG, **l'Unione europea** può (e dunque **deve**) svolgere. Le ragioni sono molte: mi limito a ricordare le principali.
- L'Europa è la regione del mondo (o almeno una delle regioni del mondo) dove è più acquisita e diffusa la consapevolezza delle minacce globali al benessere, ai diritti e alla vita del globo è più alta: recenti indagini (Eurobarometro, Ipsos) dimostrano che cresce la maggioranza di cittadini europei che chiedono un potenziamento della produzione europea di **Beni Pubblici Europei** (dalla transizione climatica alla difesa e sicurezza comune) per fronteggiare le minacce crescenti a benessere, libertà, competitività, che i singoli Stati membri dell'Unione non possono affrontare da soli (BPE).



- L'Europa è anche la regione del mondo che più ha fatto in passato per sostenere le istituzioni multilaterali; ed è, ancor ora, la regione del mondo più convinta della necessità (e della utilità) di mantenere aperti i canali della cooperazione internazionale, di difendere la libertà degli scambi ma anche di prevederne una appropriata regolazione, di mantenere vivo quel tanto di governance multilaterale che, nei decenni scorsi, si era venuto costruendo a partire dagli accordi di Bretton Woods e dalla costituzione delle Nazioni Unite. La sopravvivenza e, quando possibile, un rafforzamento del **multilateralismo**, quanto meno a geometria variabile, non può non essere un obiettivo cruciale della politica internazionale dell'Unione europea.
- L'Europa è la regione del mondo (insieme all'Australia, al Canada, alla Nuova Zelanda e al Giappone) che ha la più larga e diffusa esperienza di politiche di regolazione e promozione di **beni pubblici nazionali e locali** (anche mediante interventi pubblici diretti in caso di fallimenti del mercato). È all'avanguardia nelle politiche del welfare, nelle politiche di contrasto al cambiamento climatico, nella regolazione a tutela dei diritti dell'uomo.
- Con la Banca Europea degli investimenti e con gli istituti di promozione nazionali (come KfW, CDP, CDC), l'Europa ha sperimentato modelli e strumenti di eccellenza per il finanziamento degli investimenti per la produzione di beni pubblici, sia pubblici che privati, che possono fornire utili esempi anche per il finanziamento dei GPG, anche al fine di potenziare, riformare e completare la rete degli istituti in essere (Banca Mondiale, IMF, banche regionali di sviluppo).
- L'Unione Europea ha una consolidata esperienza ed una riconosciuta leadership mondiale anche nelle politiche di promozione della produzione di **beni pubblici sovranazionali** mediante **regolazioni e incentivi**. La protezione dei dati personali, la regolazione dell'Intelligenza Artificiale, la promozione della transizione ambientale ed energetica, l'incentivazione dell'adozione di criteri e valutazioni ESG sono solo alcuni esempi di una primazia europea che ha in qualche caso condotto alla adozione generalizzata dei principi e degli standard originariamente definiti dalla UE. A ben vedere, peraltro, si tratta quasi sempre non di BPE, ma di beni pubblici di dimensione globale: la produzione di BPE di per sé non risolve dunque il problema, ma è un primo passo e può offrire modelli sperimentati.
- Quanto alla **produzione pubblica** di beni pubblici sovranazionali (**BPE**), la primazia europea è meno netta. In passato l'Unione Europea ha bensì promosso la produzione di molti beni pubblici, ma per lo più limitandosi ad indirizzare le politiche degli Stati membri mediante direttive e regolamenti; più che di BPE, è corretto in tal caso parlare della promozione e del coordinamento della produzione

di beni pubblici nazionali. Ma da tempo è largamente diffusa, sia in sede politica che accademica, la richiesta di un intervento europeo diretto, cioè di politiche europee volte alla produzione di beni pubblici, laddove risultasse evidente l'inadeguatezza delle politiche nazionali e la possibilità di sfruttare, a livello di UE, economie di scala e di scopo superiori rispetto alla produzione a livello nazionale (Salvemini e Bassanini, 2010; Buti e Papaconstantinou (2022)). Per il finanziamento di queste politiche da tempo si propone un consistente incremento delle risorse proprie dell'Unione o il ricorso ai mercati finanziari mediante l'emissione di titoli di debito sovrano europeo (cosa che comunque richiede un qualche incremento delle risorse proprie per far fronte agli interessi sul debito). Ricordo, tra i molti, la ricerca di Astrid sul bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei, pubblicata nel 2010.

- La svolta (o, *rectius*, l'inizio di una svolta) si ha a partire dal **2020**, di fronte alla pandemia da Covid 2019 e alla necessità di far fronte non solo all'emergenza sanitaria, ma anche ai suoi impatti economici e sociali. Come è noto, l'Unione è intervenuta direttamente nella promozione della produzione di vaccini e nella loro distribuzione, ha adottato uno strumento temporaneo di sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione e più in generale l'impatto della crisi sui mercati del lavoro (SURE), ha varato un impegnativo programma di investimenti per la resilienza e la ripresa dell'economia europea (NGEU). Per la prima volta si sono così finanziati in misura consistente piani di produzione di BPE con il ricorso ai mercati finanziari mediante l'emissione di **titoli di debito sovrano europeo**. Parallelamente, è stata rafforzata la capacità degli Stati di far fronte alla crisi (anche con la produzione di BP nazionali) mediante l'allentamento temporaneo dei divieti di **aiuti di Stato** e la sospensione dei vincoli di bilancio del **Patto di stabilità e crescita**.
- La novità è importante, è certamente significativa di una più forte consapevolezza delle necessità di produrre BPE, ma non è priva di limiti e contraddizioni consistenti. Si tratta infatti di **programmi e interventi *una tantum*** collegati all'emergenza pandemica, di per sé non reiterabili nel tempo, come è imposto dall'art. 122 del TFUE che ne costituisce la base giuridica: esso consente infatti misure straordinarie, giustificate dal verificarsi di circostanze eccezionali, che mettono in gravi difficoltà gli Stati membri e che sfuggono al loro controllo, e dunque non sono ad essi imputabili. Quanto all'allentamento dei vincoli di bilancio e dei divieti di aiuti di Stato, la temporaneità non è solo imposta da vincoli giuridici, ma anche e soprattutto da ragioni strutturali: da una parte, è infatti ovvio che non si può rinunciare a tornare ad applicare, appena possibile, regole e politiche di controllo della spesa pubblica e di riduzione dei debiti sovrani necessarie per recuperare l'equilibrio delle finanze pubbliche nazionali; dall'altra, è evidente che un prolungato allentamento dei divieti di aiuto di Stato danneggerebbe il *level playing field* tra le imprese europee e dunque da una parte metterebbe in crisi il mercato unico, dall'altra renderebbe più impervio il percorso verso la convergenza delle economie europee.

- Non è tuttavia difficile prevedere che **altre emergenze eccezionali** di portata drammatica potrebbero presentarsi riproponendo il problema posto dalla pandemia da Covid 19 e dalla crisi economico-sociale che ne è seguita: cioè il problema di un deciso rafforzamento della *central fiscal capacity* europea per far fronte, anche mediante risorse raccolte sui mercati finanziari tramite l'emissione di titoli di debito sovrano europeo, all'incremento della produzione di BPE necessaria per superare crisi simmetriche non affrontabili con politiche nazionali. Non si possono insomma escludere altre crisi che avrebbero un ruolo di *game changer*, come lo ha avuto la pandemia da Covid 19. Basterebbe pensare, tra le altre:
  - al possibile diffondersi di nuove pandemie;
  - all'aggravarsi del *climate change*, con la conseguente necessità di una forte accelerazione della transizione energetica e della riconversione green del sistema economico con i relativi impatti sociali;
  - alle crescenti minacce alla sicurezza europea che potrebbero imporre la necessità di finanziare un programma straordinario di riarmo e difesa comune, soprattutto se prevalessero negli Stati Uniti scelte politiche isolazioniste o comunque favorevoli a un allentamento dei vincoli dell'alleanza atlantica;
  - all'imponente impegno che potrebbe essere richiesto all'Unione europea per la ricostruzione dell'Ucraina devastata dalla guerra di aggressione russa;
  - all'aggravarsi del rischio di una emarginazione del continente europeo nella competizione tecnologica (Intelligenza Artificiale, biotecnologie, nanotecnologie) che potrebbe essere fronteggiata solo con programmi europei e finanziamenti europei di grande portata.
- Quelli che ho appena richiamato sono esempi di crisi simmetriche non affrontabili con politiche nazionali, per le quali il ricorso all'art. 122 del Trattato sarebbe giustificato, come lo fu nel caso della pandemia. Ma è evidente che l'eventuale reiterarsi della necessità di un ricorso ad una procedura del tutto eccezionale non potrebbe non porre il problema di un **rafforzamento permanente della *central fiscal capacity*** dell'Unione Europea e del finanziamento dei BPE mediante debito pubblico europeo (Buti e Messori, 2023). E' vero che in tal modo si scaricherebbero oneri finanziari sulle generazioni future; ma a ben vedere gli effetti intergenerazionali sarebbero nel complesso positivi; peggio sarebbe infatti consegnare ai nostri figli e nipoti un Europa e un mondo devastati dal climate change, dalle guerre e dalle carestie. In più, un più consistente ricorso alla raccolta di finanziamenti sui mercati mediante l'emissione di titoli di debito pubblico europeo incrementerebbe la liquidità di questi titoli, facendone una sorta di *safe asset* potenzialmente assai appetibile per i risparmiatori e gli investitori e contribuendo alla stabilità del sistema finanziario globale.

- Insomma: l'Europa potrebbe avere un ruolo da protagonista nel riannodare i fili di una **governance multilaterale condivisa del mondo**, di una **regolazione equilibrata di mercati globali aperti**, della **produzione dei GPG** necessari per evitare il **disastro ambientale**, combattere le **carestie**, prevenire e controllare le **pandemie**, tutelare i **diritti e le libertà delle persone**, assicurare a tutti **l'accesso ai beni essenziali per la vita, il benessere e lo sviluppo sostenibile**. Con l'esempio e con l'iniziativa politica,

##### *5. Le condizioni del protagonismo europeo: riforme istituzionali e scelte politiche.*

- Va tuttavia sottolineato che l'Unione europea potrà svolgere questo ruolo con qualche speranza di successo solo se ricorreranno alcune condizioni.
- Sul piano delle **istituzioni europee**, occorre quanto meno incrementare in maniera consistente l'ambito delle decisioni che possono essere adottate dal Consiglio europeo a **maggioranza qualificata**. Che si operi con una riforma dei Trattati nell'ambito di una revisione/aggiornamento della forma di governo dell'Unione (resa peraltro necessaria dal progettato allargamento ai Balcani Occidentali, all'Ucraina, alla Moldavia e forse anche alla Georgia), o che si operi utilizzando il già normato strumento delle cosiddette "passerelle", è certo che l'area delle decisioni soggette al potere di veto dei singoli Stati deve essere limitata al minimo e deve essere comunque esclusa per le decisioni in materia di GPG.
- Ancora sul piano delle istituzioni, servirebbe anche un forte **snellimento della Commissione**, già troppo numerosa per un organo che ha funzioni esecutive, e destinata a divenire pletorica con l'allargamento, se non si rimuove il diritto di ogni Stato membro di avere un commissario di sua designazione; occorrerebbe tuttavia una modifica del Trattato, che non sembra di facile realizzazione, per usare un eufemismo
- Non richiede riforme istituzionali, ma è ancora più importante la scelta dei vertici dell'Unione europea; per permettere all'Europa di svolgere in modo efficace il ruolo di promotore della produzione di GPG in Europa e nel mondo è essenziale che chi ha la guida dell'Unione sia una personalità dotata di una forte visione globale e di una riconosciuta **leadership politica**. Il ruolo può essere svolto dal (o dalla) Presidente della Commissione o dal (o dalla) Presidente del Consiglio europeo, ma sarebbe meglio, come più volte e da più parti è stato proposto, **unificare i due ruoli** nella stessa persona (cosa che potrebbe essere prevista con una modifica del Trattato ma potrebbe essere anche realizzata in fatto, mediante un'intesa tra i capi di governo, cui spetta peraltro sia la scelta del Presidente del Consiglio europeo sia,

seppur con la successiva approvazione del Parlamento, quella del Presidente della Commissione.

- A fianco del Presidente della Commissione, importante è anche la scelta dell'Alto Rappresentante, che dovrebbe avere l'autorevolezza e le capacità necessarie per convincere il mondo della necessità di abbandonare politiche nazionalistiche e protezioniste e di imprimere una forte accelerazione alla produzione di GPG
- E' poi necessario un rafforzamento mirato dei **poteri** e delle **competenze** delle istituzioni europee (Commissione, Parlamento, Consiglio), sia per quanto concerne la produzione di BPE (in modo da rafforzare il "modello europeo" da proporre al mondo) sia per quanto concerne la produzione di GPG e la competenza a negoziarli nelle sedi internazionali. Valga per tutti il caso della sanità, materia nella quale le competenze sono ancora nazionali, anche se la pandemia da Covid 19 ha dimostrato con i fatti che vi sono, in materia, BPE che richiedono un intervento dell'Unione. Il tema va oltre quelli del **rafforzamento della central fiscal capacity** e dell'incremento delle **risorse proprie** dell'Unione, di cui da decenni si discute, in relazione alla necessità di incrementare la produzione di BPE, ma naturalmente li comprende. Sarebbero due passi avanti essenziali nella giusta direzione.
- Una svolta è comunque necessaria nell' **agenda politica delle istituzioni europee**, finora molto meno attente e molto meno impegnate di quanto sarebbe necessario sui problemi internazionali (la dimensione esterna dell'Unione) e sulla promozione della cooperazione internazionale. Un maggiore impegno europeo nella cooperazione internazionale (anche dedicandovi maggiori risorse finanziarie) è ovviamente propedeutico ad una leadership dell'Europa nella negoziazione internazionale sulla produzione di GPG.
- Sul versante interno, il rafforzamento del **Mercato Unico**, e il completamento della Capital Market Union e della Banking Union consentirebbero all'Europa di far leva sulle dimensioni del suo mercato e del risparmio delle famiglie europee per mobilitare le ingenti risorse necessarie per il finanziamento della maggiore offerta di BPE e di GPG.
- Un cenno occorre fare anche ad alcune **condizioni politico-culturali**. Ovviamente l'Europa deve sradicare i complessi di superiorità e le nostalgie imperialistiche che ancora sopravvivono latenti nella cultura e nella politica europea. E deve lavorare per cancellare l'immagine di una potenza imperialistica che ancora le è riconosciuta in molte parti del mondo. La seconda cosa è ancor più ardua della prima, e comunque la presuppone.

- Ferma la difesa dei diritti delle persone umane, penso che, nella ricerca di accordi e collaborazioni globali, l'Europa debba rinunciare ad imporre **la propria visione della democrazia**; che non significa rinunciare alla legittima convinzione che la democrazia liberale sia la migliore forma di Stato, ma riconoscere fino in fondo il diritto alla autodeterminazione dei popoli, e quindi il diritto all'indipendenza e all'autonomia culturale anche nel campo della cultura politico-istituzionale. Occorre trovare una terza via tra la pretesa di esportare la democrazia nelle forme elaborate dalla cultura politico-istituzionale dell'Occidente e il ritiro e l'indifferenza verso la **repressione dei diritti e delle libertà fondamentali** (penso innanzitutto, oggi, a situazioni come quelle dell'Afganistan e dell'Iran).
- Essenziale è innanzitutto il rapporto fra l'Europa e **gli Stati Uniti** (allargato eventualmente a Canada, Giappone, Corea del Sud, Australia e Nuova Zelanda, nell'ambito di un G7 allargato. Lo è anzitutto in materia di sicurezza e difesa. **Pace e sicurezza** (la pace nella sicurezza) sono indiscutibilmente beni pubblici globali, così come lo è il rispetto del principio dell' **autodeterminazione dei popoli** e la tutela del loro diritto alla libertà e alla indipendenza.
- La possibilità che prevalgano negli Stati Uniti scelte politiche isolazioniste (o volte a privilegiare gli interessi americani nell'area del Pacifico) e che l'Europa non possa più fare affidamento sull'ombrello di sicurezza offerto gratis dagli USA, potrebbe mettere l'Europa di fronte alla necessità di raggiungere in tempi relativamente breve una qualche autonomia strategica nella difesa; o quanto meno metterla di fronte alla necessità di assicurare un contributo europeo più significativo all'ombrello difensivo atlantico (a partire da un forte rafforzamento dell' *European Peace Facility*). Ma ciò non può e non deve significare tuttavia che l'Europa non debba fare tutto il possibile (insieme agli Stati Uniti, beninteso, ma se del caso stimolandoli a concorrere a questo obiettivo comune) per riaprire i canali dei negoziati e degli accordi internazionali in materia di **pace, sicurezza e rispetto della integrità territoriale e della indipendenza e libertà** di ogni Stato del mondo. Penso innanzitutto alla grande questione evidenziata da Henry Kissinger nel suo ultimo libro: l'equilibrio del terrore basato sulla strategia della deterrenza ha in qualche modo evitato negli ultimi decenni il rischio di una Terza Guerra Mondiale; ma il prorompente sviluppo delle tecnologie digitali e dell'Intelligenza Artificiale lo mettono in crisi in modo irreversibile; la definizione di un nuovo quadro di accordi e regole (a partire dal controllo dell'impiego militare dello **spazio**, delle **tecnologie digitali** e dell' **Intelligenza Artificiale**) è oggi per l'umanità una condizione della propria sopravvivenza.
- Una questione cruciale è quella dei rapporti con la **Cina**. Il quesito prioritario mi pare questo: è la Cina solo un rivale o un competitore economico, tecnologico e geopolitico (certamente forte e pericoloso) o è anche un **nemico militare** (attuale o potenziale)? Russia, Iran, Nord Corea, ISIS non sembrano per ora in grado di

sfidare l'Europa (e l'Occidente) sul terreno della competizione economica e tecnologica, ma si pongono come nemici militari (attuali o potenziali), portatori di minacce e rischi per la sicurezza e la difesa dell'Europa. Lo è anche la Cina? C'è da attendersi dalla Cina aggressioni militari o può ritenersi una potenza economicamente e tecnologicamente aggressiva ma militarmente pacifica (a parte Taiwan e l'espansione dei confini del mare territoriale)?

- È vero che, oggi come nel secolo scorso, le questioni della sicurezza non possono essere separate nettamente da quelle dell'economia (si pensi per esempio a Bretton Woods). Ma non c'è dubbio che la risposta (non facile e non scontata) al quesito appena ricordato è comunque decisiva: la stessa scelta politica tra *decoupling* e *derisking* dipende in ultima analisi da questa risposta. In entrambi i casi, l'Europa potrà e dovrà comunque operare per conciliare le fondamentali ragioni di tutela della sua difesa e sicurezza con quelle della cooperazione internazionale e con l'apertura dei mercati e delle supply chain internazionali. E potrà e dovrà operare per scongiurare il pericolo che le ragioni oggettive che spingono tutti a varare misure di *derisking*, quando non di *decoupling*, finiscano per giustificare la sistematica inarrestabile diffusione di **politiche protezionistiche** e la rinuncia a promuovere la cooperazione internazionale (Pisani Ferry, Weder di Mauro e Zettelmeyer, 2024)
- In ogni caso, l'Europa e il mondo hanno bisogno della collaborazione della Cina (e dell'India) per il contrasto al **cambiamento climatico** (così come per la produzione di molti altri GPG). Date le dimensioni globali delle minacce e dei rischi, e le loro fortissime esternalità negative, non è infatti contestabile che le politiche della transizione ecologica e di contrasto al cambiamento climatico non possono essere esclusivamente nazionali e neanche europee, ma richiedono il concorso e la collaborazione di tutti i Paesi del mondo, e comunque di tutti quelli che più concorrono al riscaldamento climatico. Con i quali occorre dunque mantenere aperti e rinvigorire i canali del negoziato e degli accordi. La COP 28 lo ha dimostrato: senza un negoziato diretto fra il rappresentante USA John Kirby e il suo omologo cinese, la Conferenza si sarebbe chiusa con un nulla di fatto. Se alla fine il bicchiere è risultato mezzo pieno, o comunque non del tutto vuoto, lo è stato soprattutto grazie a un accordo tra le due potenze maggiori.
- Anche sul contrasto al cambiamento climatico e sulla transizione ecologica sono utili, tuttavia, **accordi regionali** e negoziati a **geometria variabile**. Per esempio, tra Unione Europea e Stati Uniti. Penso in particolare alla competizione che si è aperta a colpi di sussidi di Stato agli investimenti alle imprese *green* (IRA) a scapito della concorrenza e di un globale *level playing field*. Una forte accelerazione della transizione ecologica è certamente irrinunciabile, e va perseguita con ogni mezzo. Ed essenziale è l'adozione di politiche pubbliche (regole, incentivi e disincentivi, anche fiscali) che promuovano la mobilitazione di capitali privati negli investimenti green e ESG. Ma occorre definire politiche di regolazione, incentivazione e

intervento pubblico della transizione ecologica che: a) non travolgano la libera concorrenza fra le imprese in mercati aperti, b) che non producano troppi problemi di sostenibilità economica, finanziaria o sociale e/o che ne mitighino adeguatamente l'impatto); e c) che non producano reazioni di rigetto da parte dei Paesi emergenti, in via di sviluppo o sottosviluppati il cui concorso è decisivo nel contrasto al cambiamento climatico. La ricerca di un accordo sul tema tra UE e USA (più facile se nelle prossime elezioni presidenziali prevarrà Kamala Harris, assai arduo nel caso di un successo di Trump) è certamente utile, ma deve essere inteso (e configurato) come propedeutico a **un'intesa globale su regole e incentivi comuni (e compensazioni ai paesi più penalizzati)**. Magari muovendo da questo accordo USA/EU per estenderlo poi a tutti gli altri *willing* e per proporlo come base di un negoziato e di un'intesa globali.

- Su un piano più generale (e più fondamentale), cruciale sarà l'impegno a promuovere e diffondere la **cultura** della solidarietà e collaborazione tra gli Stati e i popoli, della responsabilità collettiva nei confronti dei rischi che minacciano la sopravvivenza dell'umanità e dell'impegno globale per la fornitura di GPG. Un compito non solo delle istituzioni, ma di tutte le persone di buona volontà; con un ruolo particolare degli uomini di cultura e di tutti coloro che dispongono di strumenti di informazione e di formazione delle opinioni pubbliche. Promuovere la consapevolezza delle sfide globali e favorire la coscienza di un comune destino favorirà anche la disponibilità dei governi a riaprire i canali della cooperazione internazionale e a mobilitare le risorse necessarie per la produzione di beni pubblici globali.