

Integrazione europea e beni pubblici

Introduzione al dibattito sul paper di Marco Buti e Marcello Messori

“Integrazione europea e beni pubblici: il ruolo di preferenze eterogenee”

di Franco Bassanini

Il gruppo di studio di Astrid su *L’Unione Europea in un mondo che cambia* (coordinato da Giuliano Amato, Franco Bassanini, Marco Buti, Marcello Messori e Gianluigi Tosato) sta in questi mesi lavorando alla elaborazione di una decina di paper dedicati ad alcuni dei principali problemi cruciali che l’Unione dovrà affrontare nella legislatura europea da poco iniziata, anche per far fronte ai dirompenti cambiamenti in corso nello scenario geopolitico e geoeconomico globale.

Non ci siamo proposti di coprire tutto l’arco delle politiche europee, come hanno fatto altri consimili esercizi, alcuni dei quali molto pregevoli. La nostra ambizione era ed è infatti più limitata, quanto alla perimetrazione delle politiche pubbliche sulle quali stiamo riflettendo, ma non meno anzi più impegnativa quanto alle finalità del lavoro. Ci limitiamo infatti solo quelle politiche pubbliche che, a nostro avviso, richiedono oggi scelte impegnative e innovative (se non addirittura *disruptive*), perché una logica di *business as usual* condannerebbe l’Europa, in questo nuovo scenario, al declino e all’emarginazione. E ci limitiamo, per di più, solo a quelle politiche sulle quali riterremo di esser riusciti a elaborare proposte innovative significative.

Secondo la metodologia di lavoro tradizionale di Astrid, ogni paper sarà sottoposto a una approfondita discussione collegiale, prima mediante una rilettura interna al gruppo di Astrid, poi attraverso un seminario partecipato anche da discussant esterni, che consentirà ai suoi autori di rivedere il testo alla luce delle obiezioni, critiche, commenti e suggerimenti raccolti. Tutti i paper saranno poi ripubblicati, in lingua italiana e inglese, in un libro, nel quale cercheremo anche di riassumere le nostre riflessioni “strategiche” sul futuro dell’Unione europea.

Il primo paper prodotto nell’ambito di questo progetto di ricerca è stato quello di Marco Buti e Marcello Messori su *Integrazione europea e beni pubblici: il ruolo delle preferenze eterogenee*, pubblicato in *Astrid Rassegna* (n.15 2024) e

discusso in un seminario tenutosi lo scorso dicembre. Un secondo paper, quello di Pier Paolo Benigno e Edoardo Reviglio su *Safe Asset europei, Contesto macroeconomico, strumenti e prospettive*, è stato pubblicato in *Astrid Rassegna* (n.18/ 2024) e discusso in un seminario tenutosi il 12 gennaio 2025. Altri tre paper sono stati pubblicati e saranno discussi in prossimi seminari: sono quelli di Tiziano Treu su *Il futuro dell'Europa sociale tra continuità e nuove sfide* (pubblicato in *Astrid Rassegna*, n.18/ 2024), quello di Gian Luigi Tosato su *Una rinnovata politica della concorrenza* (pubblicato in *Astrid Rassegna* n.18/ 2024) e quello di Paolo Guerrieri, Gian Paolo Manzella e Fabrizio Onida su *La politica industriale dell'Europa: proposte e suggerimenti di policy* (pubblicato in *Astrid Rassegna* n.1/2025). Alcuni altri paper sono in corso di elaborazione.

Questa sezione monografica del presente numero di *Astrid Rassegna* raccoglie alcuni dei commenti esposti nel seminario sul primo dei paper or ora citati, quello di Buti e Messori su *Integrazione europea e beni pubblici*, che qui ripubblichiamo per comodità del lettore. Ai commenti segue una replica dei due Autori.

* * *

Il tema dei beni pubblici europei è da tempo oggetto degli studi e delle riflessioni di Astrid. Già nel corso di una ricerca del 2008-2009, dedicata all'analisi e alla discussione del nuovo (allora) assetto degli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio e dei problemi del finanziamento dell'Unione, si era giunti alla conclusione che tutta la questione delle risorse dell'Unione meritasse di essere reimpostata muovendo dai beni pubblici che possono essere efficientemente prodotti solo a livello europeo e dalla esigenza di finanziarne la produzione. All'individuazione dei principali beni pubblici europei e alla discussione dei problemi della loro produzione e del loro finanziamento finì così ad essere dedicato gran parte del lavoro, tanto da farne menzione anche nel titolo del volume che raccolse i risultati della ricerca (ASTRID, *Il finanziamento dell'Europa: il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, a cura di Maria Teresa Salvemini e Franco Bassanini, Passigli. Firenze 2010). I capitoli sui beni pubblici europei furono scritti da Giuliano Amato, Vincenzo Russo, Fabrizio Barca, Valeria Termini, Margherita Scoppola, Stefano Silvestri, Pier Virgilio Dastoli, Germano Guglielmi, Alessandra di Pippo, Edoardo Reviglio.

Negli anni più recenti, nell'ambito del gruppo di studio di Astrid, la tematica dei beni pubblici europei è stata approfondita soprattutto da Marco Buti e Marcello Messori, con diversi paper pubblicati in *Astrid Rassegna* e in altre riviste, e discussi in vari seminari di Astrid. I dirompenti mutamenti intervenuti nello

scenario geopolitico e geoeconomico globale hanno nel frattempo reso la questione di una adeguata offerta di beni pubblici europei del tutto ineludibile.

Da una parte, è sempre più evidente che alle sfide del cambiamento climatico, della competizione tecnologica globale, della trasformazione digitale e dell'intelligenza artificiale, del declino demografico e dell'invecchiamento della popolazione, della ridefinizione delle catene del valore e dell'accesso a materie prime strategiche (per citare solo le principali) non si può far fronte mediante politiche pubbliche nazionali. Che peraltro sono sempre più chiaramente inadeguate a garantire la sicurezza e l'indipendenza nazionale delle Nazioni europee, e dunque le stesse libertà democratiche, in uno scenario caratterizzato da crescenti rischi geopolitici e militari e dall'impossibilità di delegare in toto agli Stati Uniti e alla Nato il compito di fronteggiarli.

D'altra parte, le trasformazioni avvenute e in corso accentuano l'obsolescenza di un modello produttivo europeo caratterizzato da tecnologie mature, insufficienti investimenti aggregati, forte dipendenza dall'esportazione, frammentazione dei mercati (finanziari e non solo), consistente ritardo nello sviluppo e nell'utilizzo delle nuove tecnologie digitali, nelle neuroscienze e nell'intelligenza artificiale, forte dipendenza dall'estero per l'approvvigionamento di materie prime strategiche, terre rare, fonti energetiche. A cui si aggiungono l'insufficiente dimensione delle imprese europee, le difficoltà politiche e regolatorie frapposte a processi di consolidamento capaci di dar vita a campioni globali, e la difficoltà di finanziare politiche pubbliche (nel settore della ricerca, dell'education, delle infrastrutture) in un contesto di elevati debiti nazionali e di crescenti costi di un sistema di welfare messo in crisi dal declino demografico e dall'invecchiamento della popolazione.

In queste condizioni, pare evidente che l'alternativa ad una larga produzione di beni pubblici europei non è più soltanto quella di un inevitabile ma lento declino del vecchio continente; ma quella di ritrovarsi, nel giro di pochi anni, nell'occhio del ciclone di una crisi che condannerebbe l'Europa a un'inarrestabile perdita di competitività, a un'irrecuperabile dipendenza tecnologica e a crescenti rischi per la sua sicurezza e indipendenza politica. In un mondo dominato dal confronto fra le due grandi superpotenze tecnologiche ed economiche e da un gruppo di grandi paesi in via di sviluppo, l'Europa sarebbe condannata all'emarginazione e all'irrilevanza.

Peraltro, la necessità di affrontare i dirompenti effetti del cambiamento climatico, le sfide della competizione tecnologica e le crescenti minacce alla sicurezza e alla

difesa, possono rappresentare i *game changer* capaci di costringere l'Europa a cambiare il suo modello di sviluppo. Ma la condizione è inevitabilmente quella di un consistente incremento della produzione di beni pubblici europei, in senso proprio e dunque di un deciso passo avanti nel processo di integrazione europea, mediante nuove cessioni di sovranità a favore dell'Unione. I recenti rapporti Draghi e Letta e molti altri studi (compresi i nostri) hanno dimostrato infatti che la sola produzione di beni pubblici nazionali ancorché promossi e coordinati in un disegno europeo (come nel caso di Next Generation EU) è certamente utile, ma non sufficiente; e che la creazione di un contesto più favorevole agli investimenti privati (innanzitutto mediante la piena implementazione dell'Unione dei mercati dei capitali e dell'Unione bancaria) è essenziale, ma ugualmente non sufficiente. E' noto, peraltro, che la mobilitazione di investimenti privati non richiede solo un buon sistema regolatorio (pur indispensabile), ma anche la presenza di altre condizioni o fattori "ambientali" che dipendono da politiche pubbliche (dalle infrastrutture all'education); e richiede, talora, anche incentivi o forme di partenariato pubblico privato, soprattutto quando si tratta di produrre beni pubblici che hanno elevati costi di produzione ma consentono un'internalizzazione limitata dei loro benefici da parte del mercato.

Non vi è dunque altra strada che quella di un significativo incremento di quella che ormai si usa chiamare "capacità fiscale centrale" (*Central Fiscal Capacity*) dell'Unione europea, finalizzata per l'appunto ad assicurare una produzione di beni pubblici europei adeguata ad affrontare e vincere le sfide sopra ricordate. Ed occorre dotare il bilancio dell'Unione (o di altri strumenti di intervento dell'Unione) delle necessarie risorse finanziarie. Ma questo implica una cessione di sovranità nazionale a favore delle istituzioni europee, dunque un'accentuazione della dimensione federale della costruzione europea, un passo avanti del processo di integrazione europea nella direzione di quella "unione sempre più stretta fra i popoli europei" evocata nell'incipit del Trattato sul funzionamento dell'Unione. I progressi in questa direzione hanno incontrato, come è noto, grandi ostacoli e forti resistenze, che talora sembrano insormontabili.

* * *

Il paper di Buti e Messori, che discutiamo nelle pagine che seguono, introduce e sviluppa una chiave di lettura importante ai fini dell'analisi delle difficoltà e resistenze che hanno finora reso molto difficile accettare le cessioni di sovranità

necessarie per procedere rapidamente sulla strada di un incremento strutturale della capacità fiscale centrale dell'Unione E' appena il caso di ricordare, al riguardo, che NGEU costituisce sicuramente un precedente importante, ma promuove e finanzia riforme e investimenti nazionali, pur selezionati e coordinati sulla base di priorità europee, dunque non incentiva la produzione di beni pubblici europei in senso proprio; e lo fa, per di più, solo una tantum, in una dimensione temporale di medio periodo del tutto inadeguata a produrre le trasformazioni necessarie.

Al netto di fattori politici, storico-culturali (o, per così dire, identitari), che sono ovviamente rilevanti ma che non sono stati discussi in questa sede, l'accettazione di una cessione di sovranità a favore della produzione accentrata a livello europeo di un bene pubblico richiede – per dirlo in modo molto semplificato - che questa sia avvertita come interesse nazionale, che dunque appaia più conveniente della produzione di quel bene pubblico a livello nazionale; che dunque i benefici netti di questa cessione di sovranità siano valutati come superiori ai suoi costi.

Ma queste valutazioni variano da Stato membro a Stato membro. Il paper individua le determinanti dell'avanzamento o meno del processo di integrazione, a partire dai fattori che producono diverse valutazioni, in relazione alle specificità strutturali dei singoli Stati membri aggregati sulla base di due indicatori ritenuti significativi: la forza relativa dello Stato e la forza relativa dell'economia; ciascuno di questi indicatori è definito dall'interazione di una coppia di variabili (rispettivamente, la combinazione fra stato centrale e istituzioni intermedie e quella fra apparato produttivo e corpi intermedi).

Il paper procede così all'analisi delle preferenze eterogenee: cioè delle ragioni per cui alcuni Stati sono disposti a riconoscere il loro interesse alla produzione di beni pubblici europei di tipo “innovativo” (che creano esternalità positive per accelerare la transizione ambientale e realizzare investimenti sulla frontiera tecnologica nell'industria e dei servizi avanzati essenziali per una crescita sostenibile), ma non di beni pubblici europei di tipo “solidaristico” (destinati a sostenere la coesione e l'integrazione sociale e l'ammodernamento dei sistemi di welfare); e le ragioni per cui per altri Stati vale l'opposto. Vengono così elaborati nel paper alcuni modelli interpretativi che consentono di avviare una riflessione sulla individuazione di soluzioni di equilibrio capaci di massimizzare l'utilità congiunta degli Stati Membri, superando l'eterogeneità delle preferenze e dunque la convergenza verso la produzione accentrata di alcuni beni pubblici a livello europeo.

* * *

Il paper è stato discusso in un seminario di Astrid, con interventi di Carlo Altomonte, Agar Brugiavini, Claudio De Vincenti, Paolo Guerrieri, Fiorella Kostoris, Pier Carlo Padoan, Riccardo Perissich, Alessandro Petretto, e del sottoscritto. Alcuni dei partecipanti hanno accettato di sintetizzare i loro interventi in brevi scritti, che sono riportati in questa sezione monografica. A questi si aggiungono un commento di Carlo Trigilia e una breve replica degli Autori del paper.

Sia consentito anche a chi, come me, non ha le competenze dell'economista, di aggiungere una riflessione finale.

Mi pare che il paper non consenta solo di approfondire la conoscenza dei problemi e degli ostacoli alla convergenza degli Stati membri dell'Unione europea verso decisioni di cessione di sovranità al fine di consentire la produzione accentrata di beni pubblici europei. Ma consente anche di avviare su più solide basi la riflessione su quanto si potrebbe fare per risolvere questi problemi e rimuovere questi ostacoli; dunque, per superare difficoltà e resistenza al riconoscimento di una maggiore Central Fiscal Capacity dell'Unione al servizio della produzione di beni pubblici.

Il percorso non potrà che essere graduale; a meno di improvvise accelerazioni indotte da eventi catastrofici maggiori, come è stata la pandemia da Covid 19 (e come potrebbero essere un aggravarsi distruttivo dell'emergenza climatica o le politiche dell'Amministrazione Trump riguardo alla Nato e alla collaborazione transatlantica in materia di difesa e sicurezza).

Questo percorso graduale potrebbe essere utilmente avviato – penso - partendo da alcuni beni pubblici che, a ben vedere, sono al contempo innovativi e solidaristici e dunque consentono di raggiungere più facilmente una convergenza su valutazioni positive dei loro benefici (al netto dei costi) tra tutti gli Stati membri (beni, per così dire, *dual use*): un esempio è la difesa comune, che da una parte risponde a un fabbisogno condiviso di sicurezza, dall'altra incentiva lo sviluppo di un settore industriale che può, con le sue ricadute, aiutare a recuperare terreno nella competizione tecnologica; ma si può pensare anche alle grandi reti europee di trasporto e perfino alla massiccia operazione di reskilling delle risorse umane imposto dall'impatto della doppia transizione e dall'invecchiamento della popolazione; o anche, come suggerisce De Vincenti, agli investimenti promossi dalla politica di coesione, che possono “risultare interessanti anche per i Paesi

forti, perché creano un mercato più ampio e dinamico e rafforzano economicamente l'insieme dell'area europea”.

Importante mi pare anche seguire un approccio pragmatico e flessibile. Dove apparisse arduo realizzare subito una convergenza tra tutti gli Stati membri dell'Unione, si potrebbe cominciare con una cooperazione rafforzata. E dove anche questa dovesse trovare difficoltà insormontabili, si potrebbe partire da una sorta di *coalition of willings*, aperta a successive adesioni: se condivisa dai principali paesi dell'Unione, la decisione adottata da alcuni Stati di spostare comunque a livello sopranazionale la produzione dei beni pubblici che i singoli Stati non ritengono di poter assicurare (o comunque di non poter assicurare con la stessa efficacia e gli stessi costi) potrebbe aprire la strada poi a una sua più ampia condivisione e anche a una sua successiva istituzionalizzazione .