

## Il “Rapporto Monti”: una lettura critica

### INTRODUZIONE

È stato notato da più parti come la recessione abbia avuto un’influenza negativa sul processo di costruzione europea. L’impatto è dovuto principalmente al fatto che il passaggio quasi istantaneo da un tasso di crescita economica moderatamente positivo a uno fortemente negativo ha completamente scardinato le priorità, sia a livello degli Stati membri sia a livello dell’Unione europea. Inoltre, la crisi – nata nel 2007 con lo scoppio della bolla dei mutui *subprime* negli Stati Uniti, trasferitasi all’economia reale l’anno successivo e degenerata nel 2010, in Europa, in una crisi del debito sovrano – ha comportato un forte ripensamento dei paradigmi culturali che stavano dietro lo sforzo comunitario, e in particolare l’idea delle liberalizzazioni e del *single market*. Sarebbe ingenuo, però, pensare che l’attuale fase di difficoltà sia figlia di un unico evento, per quanto grande e drammatico. In realtà, la sensazione che l’integrazione dei mercati europei stesse segnando il passo data ben prima della crisi. Una serie di eventi di natura strettamente politica – il graduale spostamento del baricentro dell’azione comunitaria dall’*apertura* alla *regolazione* dei mercati, la sorte sfortunata della Direttiva Bolkestein sulla prestazione dei servizi, il ridimensionamento degli obiettivi del Terzo pacchetto energia, solo per citarne alcuni – già indicava da tempo una stasi, se non l’esaurimento, della forza propulsiva delle istituzioni comunitarie.

Va pure detto che la tendenza a liberalizzare coesisteva, forse fin dalla nascita dell’Unione, con l’opposta tendenza ad armonizzare. Così, se da un lato si intendeva limare le unghie all’interventismo nazionale (per esempio in molti mercati che solo, o prevalentemente, grazie alle direttive comunitarie si sono parzialmente aperti alla concorrenza), dall’altro si è imposto il tentativo di integrare anche norme e regole – in particolare in campo fiscale – allo scopo di rendere più efficace l’esercizio delle politiche pubbliche e il perseguimento di “interessi generali”, comunque definiti. In verità, il processo europeo è stato molto meno lineare e – al suo interno – molto meno coerente di quanto possa apparire a prima vista. Così, sarebbe sbagliato – pur nella semplificazione – sostenere che la linea “liberalizzatrice” abbia ceduto rispetto a quella “armonizzatrice”. Entrambe le tendenze sono storicamente presenti nell’atteggiamento della Commissione, ed entrambe sono contraddittorie al loro interno: talvolta si è armonizzato per liberalizzare (per esempio nel rendere compatibili alcuni standard tecnici), altre volte si è venduta come “liberalizzazione” il tentativo di armonizzare (come emerge dalla frequente tentazione dell’*over regulation* in molti settori). Non v’è dubbio, comunque, che la crisi abbia rafforzato un movimento preesistente, spingendo le mire della Commissione più nel campo “armonizzatore” che in quello “liberalizzatore”. Contemporaneamente, le urgenze della crisi hanno riportato in primo piano gli Stati membri e spinto in un angolo la Commissione europea.

È in questo contesto che il presidente della Commissione, José Manuel Barroso, da poco riconfermato alla guida dell’esecutivo Ue, ha chiesto all’ex Commissario europeo alla Concorrenza, Mario Monti, di stilare un rapporto con “opzioni e raccomandazioni” per rilanciare il mercato interno dell’Unione europea. Il rapporto

evidenzia che il mercato unico si trova oggi in una fase critica, caratterizzata da tre sfide. La prima consiste nell’indebolimento del sostegno politico e sociale all’integrazione del mercato in Europa. Il mercato unico suscita in molti europei – cittadini e leader politici – sospetto, paura, se non in alcuni casi aperta ostilità. Questa reazione è causata da due

tendenze che si rinforzano a vicenda: una “stanchezza da integrazione” che smorza il desiderio di un’Europa più grande e più forte e l’interesse per il mercato unico e, fenomeno più recente, una “stanchezza da mercato”, che mina la fiducia nel mercato. Oggi, il mercato unico è più impopolare che mai, ma l’Europa ne ha più che mai bisogno.

La seconda sfida è rappresentata dall’attenzione altalenante che il mondo politico accorda allo sviluppo delle varie componenti di un mercato unico efficace e sostenibile. Alcune delle difficoltà che il mercato unico ha incontrato negli ultimi anni sono imputabili non soltanto alla “saldatura” incompleta tra mercati nazionali per dare vita ad un mercato europeo, ma anche al fatto che non si sono ancora concluse le operazioni su altri due fronti: l’espansione verso nuovi settori per tenere il passo con un’economia in rapida trasformazione e l’impegno per garantire che il mercato unico risulti uno spazio di libertà e di opportunità per tutti, cittadini, consumatori e PMI.

La terza sfida deriva invece da un senso di autocompiacimento che è andato crescendo nell’ultimo decennio, come se il mercato unico fosse stato veramente realizzato e potesse non essere più considerato una priorità politica. Il mercato unico ha cominciato ad essere percepito come una cosa d’altri tempi, che necessita di una manutenzione periodica, ma non di una promozione attiva. Lo spostamento dell’attenzione è stato poi ulteriormente amplificato dalla necessità di concentrare le energie politiche dell’UE su altri elementi cruciali della costruzione europea: l’unione monetaria, l’allargamento e la riforma delle istituzioni. Con l’entrata in vigore del trattato di Lisbona nel gennaio 2010, queste tre principali priorità sono state realizzate e non ci sono più motivi per distogliere l’attenzione dal mercato unico. Al contrario, è proprio grazie al funzionamento corretto dell’unione monetaria e dell’allargamento che il mercato unico può ritornare ad avere un ruolo centrale.

Il rapporto, intitolato “A new strategy for the single market at the service of Europe’s economy and society”, contiene una serie di indicazioni tese, di volta in volta, a *rafforzare* il mercato interno, *costruire* il mercato interno o *creare consenso* per il mercato interno. In larga parte, si tratta della riproposizione di tesi già adottate dalla Commissione, che non è stato possibile perseguire fino in fondo per ragioni tecniche, o per l’opposizione di governi nazionali e interessi organizzati. Paradossalmente, però, non tutte queste proposte sono coerenti con una prospettiva autenticamente di mercato. Dietro la riflessione di Monti, infatti, si vede la proposta di un “grande scambio”: per costruire il mercato interno, gli Stati membri devono dotarsi di sistemi di *welfare state* sufficienti ad ammortizzare la transizione e sostenere il consenso; perché questo sia possibile, occorre perseguire un grande disegno di armonizzazione fiscale, volto a colpire sia la “concorrenza fiscale” all’interno dell’Ue, sia – a maggior ragione – quella dei “paradisi fiscali”.<sup>1</sup>

Al tema dei costi e benefici dell’armonizzazione fiscale l’Istituto Bruno Leoni ha dedicato un’ampia riflessione in un *paper* recente.<sup>2</sup> Questo Special Report intende invece muovere in una prospettiva diversa: *prendere sul serio* la sfida di Monti e “passare al setaccio” le proposte contenute nel rapporto dell’ex commissario. Come si vedrà nelle pagine seguenti, lo spirito con cui i nostri ricercatori affrontano la questione è puramente costruttivo: siamo interessati a concentrarci sulle proposte contenute nel rapporto Monti – senza entrare nel merito delle questioni strettamente politiche o relative alla costruzione del consenso – valutandole alla luce del paradigma intellettuale di mercato che caratterizza l’approccio dell’IBL. Come si vedrà, spesso daremo giudizi positivi sulle singole proposte, talora vi rintracceremo delle criticità, a volte ancora esprimeremo valutazioni dure. Crediamo, in questo modo, di dare un piccolo contributo a una discussione pubblica e ampia sul nostro futuro. Crediamo, così, di partecipare – come dovrebbe fare ciascuno di noi – alla costruzione di un’Europa migliore e più libera.

<sup>1</sup> Si veda anche Mario Monti, “Un patto (vero) per l’Europa”, *Corriere della Sera*, 10 maggio 2009.

<sup>2</sup> Dalibor Rohac, “Tax competition: A curse or a blessing?”, *IBL Working Paper*, 2010

Questo Special Report è organizzato seguendo la scaletta del Rapporto Monti. I titoli dei capitoli sono identici a quelli corrispondenti del Rapporto Monti, di cui riportiamo tra parentesi i numeri di pagina. Vengono commentate le analisi e le proposte che sono in qualche modo interpretabili come suggerimenti di politica economica o industriale; non commentiamo le considerazioni più strettamente politiche o di opportunità, o quelle relative alla necessaria costruzione del consenso per il *single market*.

## **MAKING THE SINGLE MARKET WORK FOR CITIZENS, CONSUMERS AND SMEs**

**Sez. 2.2 – pp. 40-46 R.M.**

***Pierre Garelo***

Il Rapporto si propone di rilanciare l'idea del mercato unico. Un obiettivo senza dubbio meritorio, che però è inficiato da ambiguità di due tipi: in primo luogo, l'autore è ben lungi dal pensare che il processo di mercato basti a dare risultati apprezzabili (ad esempio, a suo parere è il mercato che ha creato la crisi) e quindi ritiene che sia possibile regolarlo in modo da correggerne gli eccessi. E poi, in secondo luogo, egli ritiene sia necessario fare una serie di concessioni al fine di “vendere” questo progetto di rilancio del mercato unico – concessioni che vanno accordate essenzialmente a quanti non vedono nel mercato che inconvenienti o quasi, e tutto questo senza comunque far insorgere i “sostenitori a spada tratta” del mercato. Il rapporto è dunque un esercizio di equilibrismo, un documento più politico che teorico; e si fa fatica talvolta a capire se le posizioni espresse sono quelle dell'autore o sono solo espressione della preoccupazione di persuadere gli scettici.

La seconda sezione del capitolo 2 s'intitola “Making the single market work for citizens, consumers and SMEs” e s'iscrive perfettamente in questo doppio andamento. Come spiega l'autore, bisogna convincere i consumatori, i cittadini e gli amministratori delle piccole e medie imprese che il mercato unico non è concepito esclusivamente per le grandi aziende, ma che sono essi stessi i primi beneficiari, essendo pronti a introdurre le riforme che permetteranno di concretizzare i benefici. In breve, la sezione studia ciò che è opportuno fare per collocare il “cittadino qualunque” nel campo dei partigiani della riforma. Questo sforzo è lodevole dato che, se si presta fede ai sondaggi a cui si riferisce l'autore del Rapporto, l'opinione pubblica è piuttosto ostile al mercato unico.

In questa sezione si sottolinea inizialmente che i consumatori e le piccole aziende beneficiano già ora degli effetti positivi del mercato unico, anche se hanno la tendenza a sottostimare la cosa. È vero d'altra parte che si considera come naturale una libertà alla quale si è abituati e solo un'eventuale sua privazione sarebbe in grado di aprire gli occhi al cittadino. Per questa semplice ragione, il cittadino si preoccupa delle libertà che non ha ancora o delle difficoltà che esercita nell'esercizio di tali libertà, e magari deplora che queste nuove libertà non abbiamo ancora realizzato i miracoli che si attendeva da loro (o che erano stati promessi). Questa considerazione del Rapporto è molto interessante, ma purtroppo non è approfondita. Prima di accettare “emendamenti” al principio del mercato unico – che è poi la strategia dell'autore – non bisognerebbe tentare ancora di persuadere i propri interlocutori? I cittadini non mancano forse di cultura economica e di uomini politici istruiti e coraggiosi? Se invece si segue l'autore nella sua logica, bisognerebbe che i nuovi Paesi membri facessero marcia indietro nella realizzazione di una società basata sulla proprietà privata, dal momento che una parte della loro popolazione esprime una qualche nostalgia per l'epoca comunista. Ma una simile retromarcia avrebbe effetti disastrosi.

Dopo questa osservazione il Rapporto traccia un bilancio della situazione in cui si trova il cittadino europeo, sottolineando ciò che potrebbe essere migliorato. Il documento si basa molto sul rapporto del deputato europeo Alain Lamassoure, commissionato dal presidente Sarkozy nel 2008, prima che quest'ultimo assumesse le funzioni di presidente dell'Unione europea.

Nell'insieme le osservazioni e i suggerimenti in materia sono spesso pertinenti. È una buona cosa sottolineare, ad esempio, che la mobilità degli individui che desiderano trasferirsi e lavorare all'estero è ancora, in troppi casi, un percorso di guerra e che gli oneri amministrativi sono numerosissimi. La proposta in tema di "libera circolazione e riconoscimento dei documenti ufficiali" andrebbe nella giusta direzione. Ci si può anche interrogare sulla necessità di "imporre" tale mutuo riconoscimento. Se uno Stato membro si ostinasse a rendere difficile la vita a quanti desiderano visitarlo chi risulterebbe vincente? *A fortiori*, l'idea di una "Carta europea di libera circolazione" che attestasse identità, nazionalità, statuto professionale, condizione sociale e previdenza del cittadino europea suscita dubbi. Non contraddice d'altra parte il principio precedentemente evocato del mutuo riconoscimento? Non sarebbe il sinonimo di un onere amministrativo supplementare per molti (tanto più che bisognerebbe comunque avere il proprio passaporto e gli altri documenti nazionali)?

Per facilitare la vita del cittadino europeo sono state avanzate altre proposte interessanti. In particolare si propone di fare avanzare il mutuo riconoscimento degli atti civili dei matrimoni internazionali, gli atti di successione e i testamenti. Anche se ciò è lontano dallo spiegare il deficit di popolarità del mercato unico – poiché il numero delle persone interessate a ciò resta limitato – la proposta deve essere tenuta in considerazione. Lo stesso vale per il riconoscimento e il recupero crediti concessi a un soggetto proveniente da un Paese membro. Tuttavia è sempre bene ricordare che in questi ambiti – diritto civile, diritto di famiglia – un'armonizzazione dei sistemi giuridici dei Paesi membri non è auspicabile. È preferibile fare affidamento al mutuo riconoscimento e lasciare che i diritti specifici evolvano al ritmo che è il loro.

Il Rapporto considera anche il problema della libera circolazione delle automobili! Un tema che irrita come pochi altri i cittadini europei che desiderano attraversare l'Europa con un'automobile in locazione o che desiderano stabilirsi in un altro Stato membro mantenendo la propria autovettura. La doppia tassazione di cui sono vittime tali cittadini dovrebbe in effetti essere abolita.

Due altri temi presi in esame meritano la nostra attenzione: quello della protezione del consumatore e quello dello Statuto europeo dell'impresa privata. Su entrambi questi punti il nostro giudizio è più che dubbioso.

Allo scopo di garantire un "alto livello di protezione dei consumatori", il Rapporto propone che si "regolamentino gli intermediari indipendenti". È un modo di accostarsi al mercato assai discutibile. Bisogna infatti ricordare che la competizione, fondata sulla libertà d'intraprendere, costituisce la migliore protezione del consumatore e tale proposta avanzata dal Rapporto rischia decisamente di ri-proporre le eccezioni alla concorrenza che sono prevalse a lungo nell'Unione europea (pensiamo, ad esempio, alla distribuzione all'interno del settore automobilistico). La nostra analisi è che il mercato unico non sia ancora abbastanza maturo perché la concorrenza tra produttori e intermediari abbiano dato appieno i loro effetti. Bisogna quindi lasciare agli attori del mercato il tempo di adattarsi al nuovo contesto e bisogna anche ricordarsi che la protezione del consumatore realizzata attraverso il ricorso alla regolamentazione ha costi tutt'altro che insignificanti per quest'ultimo.

Per le stesse ragioni, non condividiamo l'inquietudine dell'autore dinanzi alla limitata percentuale (l'8 per cento) delle piccole e medie imprese impegnate nel commercio transfrontaliero. Una minuscola azienda con dieci addetti è quasi sempre destinata a servire una domanda locale e questa cifra ci appare del tutto ragionevole. Neppure la proposta volta ad accelerare la realizzazione di uno "statuto dell'impresa europea" ci sembra fondata. La concorrenza in materia di diritto delle imprese, come in altri ambiti del diritto, ci pare vada preferita. È questo d'altra parte il sistema che si è sviluppato negli Stati Uniti.

L'idea, infine, di sviluppare – certo in maniera prudente – il ricorso ad azioni collettive transfrontaliere (*class action*), se da un lato merita un esame dettagliato, d'altro lato non sembra costituire una chiave importante per una riconquista della fiducia nei riguardi del sistema di mercato.

In sintesi, le idee avanzate in questa sezione paiono talvolta nutrite di buon senso (è il caso della richiesta di una burocrazia meno invasiva o dello stop alle doppie imposizioni), ma più di frequente sono caratterizzate da qualche ambiguità. Il Rapporto sottostima la capacità degli individui di rispondere alle minacce portate ai consumatori e sopravvaluta la capacità del legislatore di accelerare l'emergere delle soluzioni. Forse si può ritrovare qui il desiderio di sedurre i cittadini dell'Unione che sono perplessi dinanzi alla libertà d'impresa.

## SHAPING EUROPE'S DIGITAL SINGLE MARKET

### Sez. 2.3 – pp.44-47 R.M.

#### *Diego Menegon*

L'esigenza di una regolamentazione europea ravveduta dal Rapporto Monti sulla gestione collettiva dei diritti d'autore risponde a una effettiva incertezza del diritto che rischia di frenare lo sviluppo dei nuovi mercati digitali.

I risultati che si possono ottenere mediante la fissazione di norme comuni sui meccanismi di acquisto di licenze pan-europee o transnazionali possono però avere segno negativo per quegli Stati maggiormente aperti al mercato, nell'ipotesi in cui si vada a introdurre un livello di *regulation* più alto anche nei rapporti tra parti contraenti, andando oltre, quindi, la mera disciplina degli scambi transfrontalieri.

Il contributo che il settore dei servizi di gestione collettiva dei diritti d'autore è capace di offrire alla realizzazione di un mercato comune europeo sta tutto nella cifra del suo fatturato, pari a 4 miliardi di euro all'anno. Il punto di partenza, per un reale avanzamento sulla strada verso un mercato comune e aperto, è la traduzione in atto vincolante (presumibilmente in forma di direttiva) della raccomandazione del 18 maggio 2005 con cui già la Commissione ha avuto modo di esprimere un orientamento favorevole all'applicazione al settore della gestione collettiva dei diritti d'autore delle norme comunitarie che disciplinano la libera circolazione dei servizi, quindi la libertà di scelta del contraente e di stabilimento.

La raccomandazione del 2005 invita gli Stati membri a garantire ai titolari dei diritti d'autore e connessi la possibilità di “affidare ad un gestore collettivo di diritti di loro scelta, un ambito territoriale di loro scelta, la gestione di qualsivoglia diritto on line necessario ai fini della prestazione di servizi musicali on line autorizzati, indipendentemente dallo Stato membro di residenza o dalla cittadinanza del gestore”.

Un ulteriore passo in avanti si compirebbe esigendo l'abolizione dei monopoli legali della gestione dei diritti d'autore ancora esistenti in alcuni paesi europei (tra cui l'Italia, al pari del Belgio e della Danimarca). Il medesimo risultato potrebbe tuttavia prodursi sotto la pressione concorrenziale e l'erosione delle quote di mercato dei monopolisti pubblici ad opera delle più efficienti *copyright collecting society* (CCS) che non godono della protezione legale.

La principale ragione che ha condotto alcuni legislatori nazionali a costituire un regime di esclusiva per la gestione collettiva dei diritti d'autore è stata la struttura dell'offerta, caratterizzata da forti economie di scala, unita alla conseguente naturale tendenza alla creazione di monopoli. In un mercato ristretto come quello di ciascun singolo paese membro dell'Unione europea questo argomento mantiene una propria forza. Cede comunque all'evidenza che un possibile monopolio di fatto può essere meglio gestito con una buona regolamentazione in luogo di una sua mera legalizzazione, ma ancor più vede venir meno ogni fondamento se si estende il mercato di riferimento. In un contesto più ampio come quello dell'economia culturale europea, maggiori economie di scala possono essere sfruttate da poche società di gestione collettiva dei diritti d'autore in competizione tra loro. È ciò che già oggi accade negli Stati Uniti, dove tre grandi *collecting society* (ASCAP, BMI e SESAC) si contendono il mercato della gestione collettiva dei diritti d'autore.

L'argomento che sino a ora ha favorito la scelta di un'unica *copyright collecting society* in ciascun paese membro può aver senso solo se utilizzato contro gli stessi monopoli legali nazionali. Infatti, in un mercato di dimensioni continentali pochi grandi attori tra loro in competizione possono sfruttare economie di scala più vaste di quelle conseguibili da gestori nazionali.

L'ergersi di un fronte d'opposizione sembra cosa annunciata a Strasburgo, dove il Parlamento europeo, più permeabile, a quanto pare, agli interessi organizzati dei monopolisti nazionali, già nell'ottobre 2005 criticava l'orientamento tracciato dall'esecutivo comunitario, in difesa del protezionismo culturale che pare debba avere dimora presso le società nazionali di gestione collettiva dei diritti d'autore. Un argomento debole, su cui paiono ripiegare quanti non possono più appellarsi alla tesi del monopolio naturale per difendere i regimi di esclusiva riconosciuti in alcuni Stati alle società di gestione dei diritti d'autore.

L'arroccarsi nei principi della salvaguardia delle specificità culturali locali cela la reale intenzione di proteggere le *copyright collecting society* che godono di una posizione monopolista nel proprio paese e che per le loro inefficienze verrebbero emarginate dal mercato.

Un mercato comune europeo e aperto alla concorrenza che abbracci anche i servizi di gestione collettiva dei diritti d'autore premierebbe l'efficienza delle migliori CCS e ridurrebbe i costi di intermediazione che ora gravano sugli autori e sull'industria ICT del continente.

Alcune normative nazionali prevedono la corresponsione a queste *collecting society* degli introiti derivanti dai compensi per copia privata, ossia da tariffe applicate direttamente su supporti e apparecchi (CD-ROM, DVD, telefonini, lettori musicali) idonei alla registrazione e riproduzione di opere audiovisive tutelate dal diritto d'autore.

L'equo compenso per copia privata trova una sanzione legale a livello comunitario nella direttiva 22 maggio 2001, n. 2001/29/CE, nonostante i fenomeni distorsivi cui dà luogo. Congegnata per ovviare alle difficoltà incontrate nel contrasto alla diffusione di copie pirata prodotte con le nuove tecnologie (dai masterizzatori al *file-sharing*), si è tradotta in un mezzo di redistribuzione delle risorse dall'industria ICT alle società di gestione collettiva dei diritti d'autore meno efficienti. Deciso dalla legge, il compenso per copia privata non differisce da una banale imposta fiscale sul consumo per modalità di incasso. L'imperatività delle norme che la disciplinano è estranea a qualsiasi logica di mercato e la sua destinazione presenta gravi profili di iniquità. Non solo è tutto da dimostrare che i supporti e gli apparecchi tassati siano effettivamente utilizzati per la produzione di copie private, ma gli stessi destinatari ultimi delle somme percepite non corrispondono necessariamente ai titolari dei diritti d'autore relativi alle opere riprodotte. L'equo compenso, posto a carico dei consumatori dell'intera industria ICT europea, va a remunerare la CCS nazionale e i suoi iscritti, sebbene le opere registrate nei supporti ed apparecchi siano state realizzate da autori stranieri iscritti a CCS diverse.

Evidentemente si tratta di una misura potenzialmente lesiva della concorrenza e di intralcio alla creazione di un mercato comune dei contenuti digitali e dei prodotti culturali che dovrebbe essere abolita dall'ordinamento comunitario.

Quanto al settore dell'informazione e delle telecomunicazioni, comparti sempre più fra loro penetrati, le indicazioni di Monti a favore di una maggior integrazione delle reti e della creazione di un sistema europeo di assegnazione delle frequenze radio vanno seguite con coraggio e determinazione. Nel Rapporto è espresso l'auspicio di un'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato e sulla concorrenza in questi settori. Le raccomandazioni andrebbero tradotte in un'azione più vigorosa di quella sinora posta in essere dall'Europa. Il settore ICT è sì il mercato in cui il privato ha potuto innovare e crescere di più, lanciando nuovi prodotti e tecnologie ad un ritmo fortunatamente più veloce di quello con cui le politiche pubbliche hanno inseguito e cercato di regolamentare (o frenare) il settore; ma è anche quel comparto che, nei suoi strati più profondi (in primis le infrastrutture di rete e le frequenze TV) conserva le rigidità della gestione pubblica.

Nel settore delle telecomunicazioni le maggiori infrastrutture di rete sono ancora di proprietà del principale operatore del mercato, in genere un ex monopolista pubblico che oggi mantiene il controllo su buona parte del mercato tradizionale o semitradizionale.

L'operatore non ha in genere un incentivo a investire nella rete, poiché questa deve essere resa accessibile ai suoi competitor. Questi ultimi, peraltro, corrono continuamente il rischio di veder violato il principio della parità di trattamento, poiché l'incumbent che gestisce la rete ha tutto l'interesse a disegnare strategie di sviluppo delle reti che, più o meno velatamente, favoriscono i segmenti di mercato dove è più forte la sua posizione di *provider*. Ogni operatore che beneficia di una posizione dominante nel mercato nazionale è poi spinto a difenderla dalla concorrenza estera, che potrebbe aggredirla offrendo servizi a prezzi più competitivi attraverso reti TLC più integrate. Su questo fronte è quindi urgente intervenire sulle direttive sulla comunicazione elettronica (pacchetto Telecom) con l'approvazione di una normativa per l'*unbundling* proprietario delle reti non replicabili e che dia impulso al completamento del processo di privatizzazione delle società a partecipazione prevalentemente pubblica.

Nel settore delle telecomunicazioni di massa, non si può non vedere come pressoché in ogni paese un operatore pubblico occupi una quota significativa del mercato spesso beneficiando di canali di finanziamento pubblico che ben possono essere letti come indebiti aiuti di Stato. Ogni paese in cui le autorità pubbliche esercitano la propria influenza sulla gestione di un'azienda televisiva vive un conflitto di interesse che vede inevitabilmente le istituzioni gelose della quota di mercato dell'informazione che possono in qualche modo governare. Una vera riforma del mercato che apra la strada a un mercato unico europeo delle telecomunicazioni e alla creazione di network transnazionali innovativi passa per la definizione di una disciplina per l'assegnazione in concessione del servizio pubblico radiotelevisivo, la privatizzazione delle televisioni di Stato e la chiusura dei canali di finanziamento che provocano oggi una distorsione nel settore dell'informazione, con ripercussioni negative nell'accesso al mercato e sulla stessa libertà di informazione.

## THE SINGLE MARKET AND GREEN GROWTH: ENERGY, CLIMATE CHANGE, ENVIRONMENT...

Sez 2.4 – pp.47-50 R.M.

*Carlo Stagnaro*

Il Rapporto Monti affronta le questioni energetiche e ambientali (ma principalmente climatiche) senza discostarsi dalla usuale retorica della Commissione europea. Molti suggerimenti su energia e ambiente sono corretti, ma ripetuti stancamente. Altri mostrano come il documento sposi, nella sostanza, la diffusa credenza che il re-indirizzamento del sistema energetico europeo verso un sentiero “verde” sia uno sforzo non solo a costo zero, ma addirittura gravido di benefici economici oltre che ambientali.

L'analisi prende le mosse da una constatazione: a differenza di altri settori, quello energetico, a dispetto degli indiscutibili passi avanti, resta assai lontano dall'ideale di un mercato unico. I mercati dell'energia restano confinati nella dimensione nazionale, o al più riflettono l'antica integrazione di mercati regionali, che pre-esisteva o comunque non è spiegata dalla spinta comunitaria. Questo non significa che le direttive europee non abbiano sortito alcun effetto. Sarebbe ingenuo e sbagliato sostenerlo. Resta però il fatto che i risultati sono assai deludenti, se confrontati con le aspettative e le promesse, e che nella maggior parte dei casi sono più che altro il frutto di progressi che sono stati largamente determinati da politiche individuali degli Stati membri. Per fare due soli esempi, molto distanti l'uno dall'altro, il paese più avanzato d'Europa, la Gran Bretagna, ha fatto le sue scelte negli anni Ottanta nell'ambito di un generale afflato liberalizzatore che ha investito virtualmente ogni settore dell'economia. Dall'altra parte, l'Italia – che sicuramente nel mercato elettrico ha preso

decisioni coraggiose – ha seguito un percorso autonomo, che solo in parte trova sostegno nel recepimento delle direttive comunitarie .

Per spiccare il salto decisivo, Monti suggerisce una serie di mosse che, sfortunatamente, prevedono un'intensificazione del flusso regolatorio comunitario. A venire proposta è sostanzialmente l'armonizzazione delle norme tecniche e del quadro concorrenziale, in modo da forzare una convergenza formale che, però, non necessariamente implica anche una effettiva e sostanziale integrazione tra i mercati. L'esperienza europea è piena di mercati formalmente aperti ma, di fatto, ancora presidiati da monopolisti nazionali. Tant'è che l'enfasi sugli aspetti di dettaglio impedisce di porre l'accento sui provvedimenti strutturali che potrebbero imprimere la svolta decisiva, a partire dall'obbligo di separazione proprietaria delle infrastrutture essenziali.

Non solo Monti chiede la creazione di un quadro regolatorio comune più serrato, ma si spinge a invocare la creazione di un *budget* comunitario da spendere per costruire le infrastrutture materiali e immateriali necessarie al mercato unico. Anche qui, però, emerge la confusione tra l'essenza di un mercato liberalizzato e l'idea che tale obiettivo possa essere conseguito sostituendo, di fatto, scelte pubbliche (e investimenti pubblici) a scelte private. Sull'unico aspetto che forse potrebbe tollerare un intervento europeo per supplire alla cattura dei governi nazionali – la realizzazione di interconnessioni – paradossalmente Monti nicchia, preferendo orientarsi su altri terreni meno controversi e meno politicamente sensibili.

Il rapporto non si fa invece problemi ad alzare l'asticella dove ritiene di incontrare il favore della Commissione, ossia nel promuovere a pieni voti e, anzi, spronare la costruzione di “mercati verdi”. Monti accetta acriticamente le stime più entusiastiche:

Il mercato globale, attualmente stimato a un trilione di euro all'anno, dovrebbe triplicare a livello mondiale entro il 2020. L'industria UE è una delle più competitive, con quote di mercato che vanno dal 30% al 50%, e si sta espandendo rapidamente. Genera un fatturato di 300 miliardi di euro e fornisce quasi 3,5 milioni di posti di lavoro.

A prescindere dalla bontà delle stime, stupisce che un economista del calibro dell'ex commissario alla Concorrenza accetti senza discutere i benefici visibili, ma non faccia neppure un cenno ai costi nascosti. In particolare, qual è il costo opportunità dei posti di lavoro creati grazie all'obbligo di investire nella tecnologia X anziché in quella Y? E il contributo che le risorse investite nei settori verdi danno al prodotto interno lordo sarebbe maggiore o minore, se esse non fossero vincolate da specifici requisiti regolamentari? Sebbene la Commissione europea sostenga che il risultato netto sia positivo, una crescente mole di letteratura, sia peer reviewed sia “grigia”, sta mettendo in dubbio la bontà di questa strategia. Quanto meno, sarebbe opportuno un *assessment* più cauto del reale stato delle cose.

Invece il Rapporto sembra preoccupato principalmente dal fatto che l'Europa sta perdendo la leadership di un mercato da essa stessa creato e all'interno del quale rappresenta la principale fonte di domanda. Ma se davvero questo è il problema, la logica conseguenza è quella, peraltro invocata da diversi Stati membri, di forme di protezionismo più o meno dichiarato (dai “dazi verdi” chiesti dalla Francia in poi). Pensare che la sopravvivenza del mercato interno possa giustificare la chiusura rispetto a quelli esterni nega tre secoli di evidenza raccolta dagli economisti di ogni orientamento. Eppure questa è la logica conseguenza, partendo dalle premesse accettate da Monti. Lo stesso tipo di ragionamento può essere svolto in relazione all'altra proposta “forte”, cioè creare un *budget* europeo a sostegno delle fonti rinnovabili (che oggi sono finanziate all'interno di *framework* nazionali sulla base di *target* comunitari). Per difendere la bontà di tale approccio, bisognerebbe dimostrare che (a) il moltiplicatore della spesa comunitaria è significativamente maggiore di uno e (b) i benefici raggiungibili per questa via sono superiori a quelli derivanti dalla competizione istituzionale tra gli Stati membri. Nulla di tutto ciò trova conferma nell'evidenza disponibile.

In conclusione, la sensazione che deriva dalla lettura del capitolo è che esso non sia orientato ad avanzare proposte alla Commissione, quanto piuttosto a giustificare o rafforzare decisioni o strategie che la Commissione ha già adottato.

## THE SINGLE MARKET FOR GOODS: REAPING THE FULL BENEFIT

### Sez 2.5 – pp.50-53 R.M.

#### *Luigi Ceffalo*

La libertà di circolazione delle merci è una delle quattro libertà fondamentali su cui si fonda e per mezzo delle quali si sviluppa il processo di integrazione economica europea. La realizzazione di un mercato unico dei beni è pertanto uno degli obiettivi principali fissati dal trattato istitutivo della Comunità europea.

Secondo le istituzioni comunitarie l'Europa deve diventare “qualcosa il più possibile simile a un vero e proprio mercato interno” entro il quale merci, servizi e fattori produttivi possano circolare liberamente senza alcuna restrizione in modo da assicurare tutti i vantaggi derivanti dalla divisione del lavoro e dagli scambi basati su tale divisione alle imprese e ai consumatori europei. Perché i benefici del libero scambio si estendano a tutta la popolazione del continente è stata sin dall'inizio prevista l'abolizione di dazi e quote sulle importazioni e le esportazioni fra paesi membri, ma ciò, pur avendo comportato significativi miglioramenti in termini di volume dei traffici, non sembra sfruttare appieno le potenzialità offerte dal vivace tessuto economico europeo. Oltre alle barriere doganali sussistono infatti altre limitazioni al libero dispiegarsi della concorrenza fra produttori e commercianti europei, cosicché la realizzazione di un autentico mercato comune, benché si trovi a uno stadio avanzato, non risulta ancora completata.

La mobilitazione delle merci trova tuttora ostacoli meno visibili rispetto alle vecchie frontiere ma pur sempre difficili da valicare. Una volta perfezionata l'unione doganale che vieta l'imposizione di tasse all'ingresso di beni di origine comunitaria e uniforma il sistema di tariffazione doganale all'ingresso di beni di origine extracomunitaria, permangono comunque altre barriere di ordine normativo e/o di carattere tecnico che di fatto rendono gli scambi all'interno dello spazio comunitario ancora difficoltosi. Per cercare di rimuovere questi ostacoli, alla logica di integrazione negativa è stata sostituita una logica di integrazione positiva che non si limita a individuare ed eliminare le barriere dirette alla libera circolazione delle merci costituite da oneri fiscali, restrizioni quantitative o misure equivalenti, ma si spinge a imporre agli Stati membri anche di attivarsi per rendere uniforme le loro discipline economiche nazionali e realizzare le grandi infrastrutture di raccordo, in modo che la fusione fra i vari mercati nazionali avvenga più celermente e sprigioni i suoi effetti ancor più tangibilmente.

I regolamenti e le direttive di armonizzazione degli ultimi anni hanno indubbiamente agevolato l'incremento degli scambi. Però, comportando l'accentramento di alcuni poteri normativi a livello comunitario, recano con sé il rischio concreto di iperegolamentazione e burocratizzazione connaturato a ogni processo di centralizzazione. Per minimizzare la probabilità di tali inconvenienti nelle dinamiche delle scelte collettive senza rinunciare ai vantaggi derivanti dalla determinazione di un quadro normativo unico almeno nei principi è opportuno allora che l'armonizzazione avvenga “al ribasso” anziché “al rialzo”. Se si prediligono i benefici immediati calati dall'alto a scapito della possibilità di concorrenza istituzionale fra Stati che dovrebbe portare alla convergenza dei livelli di normazione ai minimi termini nel medio-lungo periodo, occorre che il legislatore comunitario si muova nel senso della deregolamentazione e laddove non sia possibile per lo meno nel senso della semplificazione. Quando per ragioni di sicurezza e salute pubbliche non è immaginabile l'estensione del campo di applicazione del mutuo riconoscimento delle autorizzazioni e delle documentazioni richieste per la mobilità delle merci, la standardizzazione deve avvenire in modo da limitare il più possibile gli obblighi e gli adempimenti a carico degli operatori commerciali.

Analogamente la definizione di politiche comuni dei trasporti, innalzando il livello di alcune decisioni in materia di opere pubbliche per tracciare una rete continentale di collegamenti ferroviari e stradali veloci, ha sì coordinato i progetti infrastrutturali nazionali ma così facendo ha anche incrementato la possibilità di errori nelle valutazioni legate alla pianificazione infrastrutturale e con essa il pericolo di gravi distorsioni allocative. Anche in questo caso, allora, se si valutano maggiori i benefici della centralizzazione delle competenze in capo alle istituzioni dell'Unione europea è opportuno valorizzare al massimo l'apporto dei privati. Questi, secondo i moduli del *project financing* e del dialogo competitivo, devono essere coinvolti – sia dal punto di vista operativo che finanziario – sin dal momento della progettazione escludendo il ricorso alla finanza pubblica e facendo unicamente affidamento sul mercato del capitale di rischio e sui prestiti erogati dagli istituti creditizi.

Soltanto se si scansa il rischio della deriva dirigistica è possibile prendere insieme i due piccioni dell'integrazione economica europea e dei ricardiani vantaggi comparati con l'unica fava comunitaria.

## THE SINGLE MARKET FOR SERVICES: THE POWERHOUSE OF EUROPEAN ECONOMY

Sez 2.6 – pp.53-56 R.M.

*Filippo Cavazzoni*

Il settore dei servizi rappresenta un ambito cruciale per le economie degli Stati membri dell'Unione europea. Nonostante ciò solamente il 20 per cento dei servizi forniti nell'UE ha una dimensione transfrontaliera. Per far fronte a questa potenzialità inespressa, negli anni scorsi si è aperto un intenso dibattito sulla integrazione del mercato unico nel settore dei servizi. Tale dibattito, che ha diviso l'opinione pubblica, ha avuto come esito l'approvazione della "Direttiva servizi". Da qui parte il Rapporto prodotto dall'ex commissario Monti per proporre misure volte a rafforzare il mercato interno.

Il primo obiettivo è rappresentato dalla piena attuazione della "Direttiva servizi". Nel Rapporto non si contesta nessun punto presente nella direttiva, ma se ne propone la completa attuazione. Questa posizione rappresenta una condizione minima. Si parte dal presupposto che la "Direttiva servizi" sia un buon punto di equilibrio e se ne auspica l'integrale dispiegamento nei paesi comunitari.

La Direttiva servizi si è posta obiettivi ambiziosi: facilitare lo stabilimento delle imprese all'interno dell'UE e garantire la libertà della prestazione dei servizi nel mercato unico. Il tutto attraverso una rinnovata cooperazione amministrativa tra gli Stati membri. Di base vi è la convinzione che una maggiore circolazione dei servizi produca vantaggi per i consumatori, in termini di qualità dei servizi erogati e di prezzi offerti.

Il dato riportato (il 20 per cento dei servizi è fornito oltre i confini nazionali) testimonia la complessità di offrire servizi fuori dal territorio di appartenenza.

Nel Rapporto si afferma pertanto che le priorità sono rappresentate dalla completa applicazione della direttiva, laddove gli Stati membri siano inadempienti rispetto ai vari punti toccati dall'atto comunitario. Fra questi, vengono menzionate alcune procedure non ancora messe in pratica dai vari paesi: dallo *screening* della propria legislazione alla creazione di sportelli unici per l'espletamento delle formalità amministrative da parte dei prestatori dei servizi. Una delle pietre angolari della riforma è proprio la ricerca di una cooperazione fra gli Stati, condizione necessaria affinché non vengano frapposte barriere giuridiche o amministrative alla prestazione di servizi o allo stabilimento dell'attività da uno Stato all'altro.

Il ruolo attuale della Commissione è quello di non allentare (bensì di aumentare) la pressione sugli Stati che dimostrano ritardi nella applicazione della direttiva. Un modo è quello di tenere informati il Parlamento europeo, il Consiglio e gli *stakeholder* sullo stato di attuazione della direttiva. Allo stesso tempo, la Commissione stessa deve cooperare con gli Stati membri, per offrire l'assistenza necessaria a mettere in atto i meccanismi di facilitazione della circolazione dei servizi.

Fin qui il Rapporto auspica un ruolo di guardiano e di stimolo per la Commissione, affinché la Direttiva servizi produca effetti concreti. Il primo “consiglio” che fa andare oltre la lettera del testo comunitario è quello che prevede di estendere il ruolo degli sportelli unici anche alle procedure non esplicitate nella direttiva, come la tassazione.

Come dicevamo, le posizioni assunte nel Rapporto possono definirsi “minimaliste”, in quanto spingono acriticamente il contenuto della direttiva. Indubbiamente, il dibattito nato intorno alla prima bozza dell’atto comunitario (passata alle cronache con il nome di “Direttiva Bolkestein”) ha lacerato l’opinione pubblica. Il famoso “idraulico polacco” è diventato il simbolo di una Europa spaventata da una concorrenza che poteva cambiare il corso economico e sociale dell’UE. Quello che tentava di introdurre l’allora commissario Bolkestein era il cosiddetto principio del paese d’origine. Un principio già messo in pratica soprattutto nell’ambito dei beni ma che nei servizi doveva ancora trovare la sua formalizzazione.

La versione approvata nel 2006 si discosta dalla Direttiva Bolkestein proprio per il mancato inserimento del principio del paese d’origine. Nella sostanza, tale principio avrebbe consentito a un prestatore di servizi che si sposta in un altro paese europeo di rispettare la legge del proprio paese di provenienza. Come ha spiegato Pascal Salin, “la direttiva Bolkestein includeva in particolare il principio del paese d’origine, e cioè l’idea che un prestatore di servizi che vendeva il proprio lavoro in un paese diverso dal suo [fosse] sottomesso alle regole giuridiche e alle norme del suo paese d’origine, e non a quelle del paese di destinazione”.<sup>3</sup>

Sempre rispetto alla proposta originaria, anche l’obbligo di controllo sui servizi prestati temporaneamente (ad es. i servizi turistici) è stato trasferito dal paese di origine a quello di destinazione. La direttiva è stata così smussata nei suoi aspetti più drastici, anche se in questo modo si sono depotenziati i suoi effetti positivi.

Va detto poi che la Direttiva servizi è una direttiva quadro, che stabilisce regole per tutto il comparto dei servizi, a eccezione di alcune attività. Fra queste: i servizi finanziari, i servizi nel settore dei trasporti, i servizi delle agenzie di lavoro interinale, i servizi sanitari, i servizi audiovisivi e altri ancora. Una delle due raccomandazioni finali del Rapporto, indirizzate alla Commissione, si inserisce proprio nella ricerca di nuove iniziative in quegli ambiti che non sono coperti (o lo sono in parte) dalla Direttiva servizi.

Alcuni settori sono infatti disciplinati da apposite norme, come nel caso della Mifid, che regola i “Mercati degli strumenti finanziari”. Mentre altri settori, rimasti esclusi dalla Direttiva servizi, sono in ritardo in ciò che riguarda il loro adeguamento normativo per favorire la prestazione di servizi su base transfrontaliera.

Su questo punto si concentra la seconda raccomandazione proposta da Mario Monti, che auspica la approvazione della direttiva sui servizi sanitari e ulteriori azioni in questo campo, come una analisi comparativa dei sistemi sanitari degli Stati membri.

Nel 2008, la Commissione ha infatti presentato una “Proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio concernente l’applicazione dei diritti dei pazienti relativi all’assistenza sanitaria transfrontaliera”. Tale documento ha la finalità “di permettere [ai] pazienti di ricevere assistenza sanitaria in un altro Stato membro, stabilendo tra l’altro le restrizioni che gli Stati membri potranno imporre a questa forma di assistenza, e il livello di copertura finanziaria dell’assistenza sanitaria transfrontaliera in base al principio secondo cui i pazienti hanno diritto al rimborso fino a concorrenza della somma che sarebbe stata erogata se essi avessero ricevuto quel trattamento terapeutico in patria”.<sup>4</sup> Mentre rimarrebbe in carico ai pazienti il rischio di doversi sobbarcare costi aggiuntivi per i servizi ricevuti.

3 Pascal Salin, “La liberalizzazione dei servizi è essenziale al futuro del mercato europeo”, articolo pubblicato online sul sito dell’Istituto Bruno Leoni (2004) e disponibile all’indirizzo <http://www.brunoleoni.it/nextpage.aspx?codice=1175>.

4 Commissione Europea, “Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente l’applicazione dei diritti dei pazienti relativi all’assistenza sanitaria transfrontaliera”, COM/2008/0414 def., p. 5, <http://eur-lex.europa>.

I “diritti di rimborso” sono gli ostacoli che frenano lo sviluppo della fornitura di servizi sanitari su base transfrontaliera. Una maggiore chiarezza su tali aspetti avrebbe indubbiamente l’effetto di incentivare la mobilità dei pazienti fra gli Stati membri. La direttiva non andrebbe a intaccare la libertà dei paesi di organizzare i sistemi sanitari nel modo che ritengono più opportuno. Sarebbe sicuramente un passo in avanti per favorire una maggiore concorrenza anche nelle cure sanitarie.

## WORKERS IN THE SINGLE MARKET: OLD PROBLEMS AND NEW CHALLENGES

Sez. 2.7 pp. 61-65 R.M.

*Carlo Lottieri*

In merito al problema occupazionale, il Rapporto sviluppa corrette considerazioni sull’esigenza di permettere una maggiore mobilità dei lavoratori: da un Paese all’altro come da un settore all’altro. Un mercato del lavoro più aperto può solo aiutare lo sviluppo di mercati maggiormente efficienti e favorire la lotta alla disoccupazione.

Implicitamente il Rapporto riconosce pure come l’unificazione monetaria basata sull’euro (e quindi su una *fiat money* i cui tassi di interesse sono fissati dalla Banca centrale) crei difficoltà che possono essere almeno in parte superate da un mercato del lavoro liberalizzato: «la mobilità del lavoro è anche la chiave per assorbire gli shock asimmetrici e rispondere ai processi di ristrutturazione locale all’interno dell’eurozona, dove il tasso di scambio e la politica monetaria sono strumenti non più disponibili da parte delle autorità nazionali».

Oltre ad alte barriere di fatto (linguistiche, culturali e sociali), purtroppo in Europa permangono però significativi sbarramenti legali, che tendono a mantenere piuttosto isolati i mercati nazionali. Per giunta queste chiusure sono difese con successo, dato che all’interno dell’opinione pubblica dei vari Paesi europei resta forte l’idea che «l’emigrazione dei lavoratori abbassa i salari, sottrae posti ai lavoratori locali e rappresenta un onere per il sistema previdenziale».

Non è però la stessa cosa proporsi di eliminare le barriere interne all’Europa che impediscono la libera circolazione dei lavoratori, come è giusto fare, e pensare di promuovere politicamente una crescita della mobilità, come il Rapporto suggerisce, anche se questo dovesse entrare in conflitto con le logiche economiche più elementari. In particolare è assai contestabile la tesi secondo cui «il persistere di differenze nei redditi e nei salari tra le diverse regioni europee non produrrà una maggiore mobilità e certamente non assicurerà quel tipo di mobilità da cui l’Europa può trarre beneficio».

Sostenere che la mobilità dei lavoratori europei sarebbe ostacolata dall’esistenza di retribuzioni differenziate significa non avere compreso come già oggi, in Europa, molti problemi occupazionali vengano proprio – è questo in modo drammatico il caso dell’Italia – da un’uniformità retributiva nazionale che penalizza le aree più povere, dove salari “ufficiali” troppo alti causano mercato nero e disoccupazione. Se nell’Europa di oggi la disoccupazione dipende in larga misura dalla volontà di armonizzare i salari a livello nazionale, c’è ben poco di positivo da attendersi da una eventuale riduzione delle differenze retributive tra le diverse realtà del continente.

Il Rapporto sottolinea anche come nell’Europa odierna il sistema regolatorio soccorra nella tutela dei propri titoli previdenziali quanti si spostano da un Paese all’altro, ma sia ancora inadeguato in merito alle «forme integrative di protezione sociale», che sono particolarmente importanti proprio per i lavoratori ad alta qualificazione e mobilità.

In linea di massima, il Rapporto non si preoccupa in primo luogo di far sì che ogni lavoratore veda tutelate le legittime pretese conseguite nel tempo, come succederebbe se i contributi previdenziali accumulati entro un sistema pensionistico fossero trasferibili verso un altro sistema, così ad esempio da convertire le risorse accumulate in vista di un’ipotetica pensione francese in risorse da utilizzare

per una pensione tedesca. Esso punta invece a ridurre le differenze tra un sistema e l'altro, così che «la persona che si muove all'interno dell'Unione non veda la sua situazione previdenziale diversamente considerata». Da qui anche la proposta di creare un ulteriore sistema pensionistico pubblico – una 28ma previdenza – che si sviluppi parallelamente ai 27 sistemi nazionali già esistenti, riguardi primariamente i lavoratori ad alta mobilità infraeuropea e funga in qualche modo da modello.

Nella stessa logica si muove anche l'idea di rimuovere le differenze tra le legislazioni fiscali dei Paesi europei, considerate un ostacolo sulla strada della mobilità anche se, nei fatti, questa varietà rappresenta la fondamentale garanzia di non avere imposte troppo vessatorie. L'obiettivo annunciato è essenzialmente quello di assicurare un «trattamento pienamente neutrale delle attività economiche transfrontaliere», ma è chiaro come la logica di fondo spinga verso un crescente “coordinamento” della previdenza, della fiscalità e di ogni altro ambito.

Ostacoli all'integrazione europea vengono anche dalla questione delle qualifiche professionali (titoli di studio, ordini, ecc.), spesso utilizzate per impedire la libera circolazione dei lavoratori, specie ad alta professionalità. A tale proposito il Rapporto ricorda la Direttiva 2005/36/EC e afferma che si debba andare oltre lungo questa strada, né si manca di rilevare che «è egualmente di fondamentale importanza sviluppare la European Skills and Competences Taxonomy».

Lo schema è chiaro. L'Unione europea deve gestire dall'alto un processo di armonizzazione – fiscale, previdenziale, educativo, e via dicendo – e deve anche porsi come attore in prima persona nella lotta alla disoccupazione. A tale proposito è perfino bizzarro che, nonostante l'esistenza di una fitta rete di realtà private (anche sovranazionali) che operano con profitto e notevoli risultati nell'ambito del *job recruitment*, il Rapporto dia tanto spazio al portale Eures creato dalla burocrazia di Bruxelles.

In conclusione, il Rapporto sembra non avvedersi di come in Europa il problema dell'occupazione e della stessa mobilità esigano soluzioni basate sul libero mercato e su una riduzione dei poteri pubblici, su una crescente competizione istituzionale e su una più ampia responsabilizzazione di tutti gli attori. Ma pensare d'integrare l'Europa entro un libero mercato globale rafforzando sempre più i poteri di Bruxelles non sembra davvero una scelta ragionevole.

## THE SINGLE MARKET FOR CAPITAL AND FINANCIAL SERVICES

### Sez. 2.8 – pp.61-64 R.M.

#### Luca Fava

Il Rapporto Monti chiede la creazione di un mercato unico europeo delle emissioni pubbliche. Questo permetterebbe di abbassare i costi per i governi e i consumatori, secondo il Rapporto.

Se da un lato si possono facilmente comprendere i vantaggi derivanti dall'emissione di Union Bonds nel breve periodo, dall'altro non possiamo dare per scontato il buon funzionamento dell'operazione nel lungo termine.

Con l'inasprirsi della crisi finanziaria i differenziali tra i rendimenti dei titoli di Stato emessi dei paesi dell'Unione Monetaria Europea si sono allargati notevolmente. Nel mese di aprile 2010 lo *spread* tra i titoli di Stato dei cosiddetti PIIGS (Portogallo, Italia, Irlanda, Grecia e Spagna) e quelli dalla Germania, *benchmark* del mercato europeo, sul mercato secondario con scadenza decennale hanno registrato valori mai visti dalla nascita dell'Unione.

Al momento della creazione della moneta unica i rendimenti dei titoli di stato appartenenti all'Eurogruppo si erano allineati verso i livelli più bassi di quei paesi economicamente più forti come Germania, Olanda e Francia. Allo stesso tempo Italia, Grecia, Irlanda e Spagna hanno così potuto godere di un notevole calo del costo del servizio del debito. I minori rischi derivanti dalla costituzione di una moneta unica (sterilizzazione del rischio cambio derivante da svalutazioni) e la creazione di un mer-

cato unico europeo aveva permesso di osservare per un lungo periodo *spread* a livelli molto bassi (Italia 25-30 Bps, Irlanda 25 Bps e 80 Bps per la Grecia) nonostante l'evidente differenziale di crescita dei paesi appartenenti all'euro. Con l'avvento della crisi la situazione è cambiata rapidamente.

Gli Stati con crescente disavanzo sono stati puniti dal mercato. Il maggiore premio al rischio richiesto dagli investitori ha fatto innalzare il rendimento delle obbligazioni e quindi il costo del debito dei paesi in difficoltà. Al contrario i paesi più virtuosi, Germania in primis, hanno visto i loro rendimenti scendere quale conseguenza del "flight to quality".

In questo contesto i sostenitori del progetto Union Bonds, Monti ma non solo, sostengono che i più "forti" dovrebbero aiutare i più "deboli". L'emissione unificata permetterebbe di diminuire notevolmente il costo del debito per i paesi in difficoltà. Tuttavia la creazione di Union Bonds comporterebbe di fatto, nonostante il piano Monti preveda che una piccola parte del debito sia emesso con garanzie specifiche di ogni paese, l'impossibilità per il mercato di valutare correttamente il premio al rischio. Inoltre il sistema così studiato accentuerebbe ancora di più la problematica della liquidità illustrata nel Rapporto stesso. Inevitabilmente il mercato di quei *bond* direttamente garantiti dai singoli Stati non presenterà il grado di liquidità del mercato degli Union Bonds, con la conseguenza di un possibile contagio verso quest'ultimi. Non è dunque la liquidità dei singoli titoli europei il vero problema del mercato Ue.

Infatti data l'impossibilità di operare sul tasso di cambio, lo *spread* sui titoli di Stato ha assunto un ruolo principe nel processo di valutazione delle finanze di un paese. Il mercato svolge quindi una funzione utile ed essenziale. La coperta lunga dell'euro non può e non deve nascondere le differenze tra il paese che ha il bilancio in ordine e chi non ce l'ha. La presente crisi, non solo quella dei Govie bonds, ha dimostrato ancora una volta che il far apparire come meno rischiosi dei titoli, che siano cartolarizzazioni o titoli di Stato, non porta a una protezione del sistema, anzi causa maggiori danni. Se il *feedback* positivo imposto dal sistema non è sufficiente, il circolo virtuoso non dura per sempre. Prima o poi la cruda realtà, erroneamente confusa da molti con la speculazione, prevale sull'illusione.

I sostenitori del *bond* europeo dimenticano un aspetto importante: non esiste un consenso per tale iniziativa. Non solo i tedeschi, ma neppure i francesi non sono pronti a rinunciare alla loro indipendenza economica. A maggior ragione, non sono disponibili a forti redistribuzioni di ricchezza, più di quelle già esistenti. Si ricorda infatti come il progetto del *bond* europeo sia in realtà figlio del pensiero di Jacques Delors che già nel 1996 propose l'emissione di questo tipo di obbligazioni per finanziare grandi opere necessarie allo sviluppo dell'Europa.

Il sistema proposto da Monti non causerebbe solo un beneficio illusorio e transitorio per i paesi "deboli" ma potrebbe anche innescare nuovamente quel processo di *moral hazard* vera causa degli attuali disavanzi a doppia cifra dei diversi paesi europei. Un *bond* comune non è la cura per la mancanza di disciplina fiscale del singolo Stato.

L'Euro *bond* risulterebbe troppo costoso per le nazioni più virtuose ma ancora più pericolosamente metterebbe a repentaglio la credibilità dell'Eurozona. Nessuno può sapere in anticipo quanto potrebbe costare questa "tassa".

## THE PHYSICAL INFRASTRUCTURE OF THE SINGLE MARKET: MEETING THE INVESTMENT CHALLENGE

Sez. 2.9 – pp. 64-66 R.M.

*Luigi Ceffalo*

Il processo di integrazione dei mercati europei non può prescindere da una rete di infrastrutture fisiche adeguata alle esigenze di un sistema economico in gran parte globalizzato come quello attuale. Il volume e la frequenza degli scambi, infatti, possono continuare ad aumentare nonostante le contrazioni dei consumi solo se le vie di collegamento nazionali e transnazionali permettono passaggi commerciali sempre più veloci e sicuri. I produttori e gli intermediari del vecchio continente hanno bisogno di poter contare su tempi rapidi e certi per svolgere i loro traffici, altrimenti anziché a crescere ed espandersi saranno condannati a diventare meno competitivi e quindi, nella migliore delle ipotesi, si ritroveranno nelle condizioni di dover nicchiare in mercati di dimensione regionale e, nella peggiore, non avranno altra scelta che chiudere i battenti.

Al momento le insufficienze del sistema di connessioni infrastrutturali europee sono ancora molte dappertutto, ma a seconda delle zone sono di diversa natura e di diversa entità. Se nei nuovi paesi membri dell'Europa orientale il deficit infrastrutturale si evidenzia soprattutto in termini di copertura (le strade sono poche e concentrate in poche aree, le autostrade sono ancora meno e le ferrovie ad alta velocità sono quasi inesistenti) e non tanto in termini di capacità, l'opposto accade a ovest. Nell'Europa occidentale sono ormai pochi i territori non serviti da alcuna moderna via di comunicazione, però tante sono le infrastrutture che paiono non essere più in grado di rispondere alla effettiva domanda di mobilità esistente, in modo particolare in certi orari della giornata e in certi periodi dell'anno.

Le ragioni di queste carenze non stanno nella debolezza delle competenze dell'Unione Europea in materia rispetto a quelle nazionali, quanto nell'erroneità dell'approccio nell'esercizio di entrambe. A modelli decisionali invariati, anche se ogni scelta in tema di infrastrutture e trasporti fosse passata da livello statale a livello comunitario la situazione non cambierebbe in meglio: al limite rischierebbe di peggiorare perché quanto più grande diventa la scala dell'intervento pubblico tanto più grande può diventare l'ampiezza dell'errore. Fintantoché i compiti di programmazione, finanziamento e gestione spettano alle amministrazioni, le valutazioni sulla necessità e la convenienza delle opere rispecchiano difficilmente il risultato di un'attenta analisi dei costi e dei benefici degli investimenti anziché di opinabili processi di mediazione politica. La politica dei trasporti si pone di solito obiettivi sbagliati quali il rimodellamento della mobilità in direzione del trasporto pubblico e il riequilibrio economico territoriale, generando sprechi e inefficienze.

Per far sì che la rete di infrastrutture europea sia in grado di soddisfare a pieno cittadini e operatori economici, il comparto infrastrutturale deve cessare di essere pensato in antitesi al mercato ma deve essere compreso come parte integrante di esso e quindi le decisioni sulla produzione devono essere sganciate quanto più possibile dagli enti pubblici per consentire loro di emergere spontaneamente dall'incontro di domanda e offerta di mobilità. La funzione pubblica dovrebbe essere circoscritta alle competenze autorizzatorie così come per le altre attività economiche e, solo in casi eccezionali, dovrebbe ricomprendere competenze ablatorie nella prospettiva di rinunciare progressivamente al ricorso allo strumento dell'esproprio di pubblica utilità in favore della libera contrattazione tra privati, unico metodo che permette la pacifica composizione di interessi contrastanti evitando forti tensioni sociali che possono sfociare in episodi di violenza e repressione.

Il coinvolgimento dei privati sin dalla fase progettuale attraverso l'istituto del *project financing* tendenzialmente evita che a spese del contribuente si realizzino opere per lo meno sconvenienti se non inutili: però non è importante soltanto in funzione allocativa, bensì anche in funzione finanziaria. Come testimonia l'odierna crisi di insolvenza di parecchi Stati europei la disponibilità finanziaria

pubblica sotto il peso del debito si fa sempre più ristretta e potrebbe non garantire il pieno sostegno agli investimenti necessari alla realizzazione delle infrastrutture di cui c'è veramente bisogno. Piuttosto che fare affidamento sui fondi per le aeree sottoutilizzate e sull'emissione di titoli di debito europei allora è opportuno cercare di attrarre imprese e investitori istituzionali assicurando una cornice legale chiara semplice e soprattutto stabile, che minimizzi il rischio politico degli operatori che già si fanno carico dei rischi di costruzione, operativi e di traffico in cambio del diritto di riscuotere un pedaggio dagli utenti.

Solo se potranno fare affidamento sul rispetto delle convenzioni dei concessionari e quindi su rientri ragionevolmente certi, banche d'investimento, casse di risparmio, fondi pensione ed enti assicurativi non mancheranno di trovare e rendere disponibili le risorse indispensabili per il potenziamento della rete infrastrutturale europea e agevolare il processo di integrazione dei mercati.

## A SINGLE MARKET FOR A “HIGHLY COMPETITIVE SOCIAL MARKET ECONOMY”

### Sez. 3.1 – p.68 R.M.

**Carlo Lottieri**

Il Rapporto sottolinea “the benefits of market integration” e ritiene che si debba, anche contro le molte resistenze esistenti, proseguire sulla strada dell'integrazione economica: realizzando una riconciliazione tra “il mercato unico e la dimensione sociale e dei cittadini secondo la logica del trattato di un'“economia sociale di mercato fortemente competitiva””.

È chiaro che, specie nel quadro della situazione contemporanea, l'Europa non può porsi semplicemente l'obiettivo di realizzare un *single market* su base continentale. Posto in relazione con l'economia globale, si tratterebbe di un mercato troppo piccolo e, in sostanza, di un'operazione tutta difensiva e di chiusura. L'integrazione economica va realizzata grazie a un autentico *free market* che, nel momento in cui avvicina le diverse economie europee, ugualmente si apre al mondo intero. Questo è cruciale non solo sulla base di considerazioni generali (ogni chiusura protezionistica è autolesionistica: a livello nazionale e anche sovranazionale), ma pure sulla base di due valutazioni più specifiche.

In primo luogo è evidente che nella congiuntura attuale l'economia europea sta soffrendo e continuerà a soffrire. È difficile prevedere ritmi di crescita sostenuta per i prossimi anni: simili ritmi, invece, continuano a caratterizzare larga parte dell'area del Bric, da cui l'economia europea non può isolarsi, poiché trascurerebbe importanti opportunità di scambio e sviluppo. In secondo luogo un'integrazione da *single market* – e cioè da Fortezza Europa, chiusa su se stessa – può solo aggravare la situazione economica, politica e sociale di quelle realtà che si trovano ai margini geografici dell'Europa e vedono perdere aree commerciali importanti a ogni nuovo ingresso nella comunità, a causa delle barriere regolamentari e protezioniste imposte dall'Unione: come è successo ad esempio all'Ucraina quando la Polonia è divenuta membro dell'Europa.

Il Rapporto sottolinea anche come l'integrazione economica europea possa talora comportare frizioni, dato che l'Europa avrebbe “accumulato asimmetrie interne fra l'integrazione del mercato a livello sovranazionale e la protezione sociale a livello nazionale”. La considerazione è corretta, ma la soluzione proposta – descritta come rispondente alla “social market economy” – appare del tutto inadeguata, nel momento in cui ritiene che a queste difficoltà si possa rispondere solo in due modi:

- “adeguare le norme esistenti che disciplinano il mercato unico per tenere conto delle esigenze dei contesti sociali e locali”;
- “coordinare maggiormente i sistemi normativi nazionali” (tassazione, previdenza sociale, politica industriale e via dicendo).

Entrambe queste risposte sono sbagliate, perché l’obiettivo deve essere quello di avere un mercato aperto, evitando quanto più è possibile che ogni realtà nazionale difenda quelle barriere nazionali interne (si pensi al tortuoso e, in parte fallimentare, cammino della direttiva Bolkestein). Immaginare un sistema regolamentare centralizzato a cui siano permesse “eccezioni”, volte essenzialmente a ritardare processi di liberalizzazione, non può promettere nulla di buono.

La profonda tensione che oppone il progetto di un “single market” e quello di un vero “free market” appare qui evidente, e certo non è ragionevole pretendere di tirare in causa la *soziale Marktwirtschaft* per dare una patente di legittimità a simile prospettiva: dimenticando che la decisione storicamente più significativa che derivò da quella prospettiva teorica fu la cancellazione di ogni controllo sui prezzi, voluta da Ludwig Erhard all’indomani della guerra, anche contro l’opinione dei consulenti economici “liberal” inviati dall’amministrazione americana.

L’idea di un *free-market* aperto agli europei e al resto del mondo rinvia ad un processo competitivo tra sistemi regolatori che scommette sulla possibilità che, grazie a tale concorrenza, il peso del sistema pubblico sull’economia (il prelievo fiscale e il controllo regolamentare) siano “costretti” a diminuire. Il mercato non è quindi qualcosa che si costruisce dall’alto, grazie a un sistema di direttive imposte politicamente, ma è invece un ordine giuridico ed economico che emerge dal basso, quando i poteri pubblici si ritirano e lasciano cooperare sempre più liberamente gli attori economici delle diverse realtà nazionali.

Proprio le tensioni giustamente evocate dal Rapporto dovrebbero indurre a fare qualche riflessione, dal momento che si tratta essenzialmente di regole uniformi calate sull’intera Europa e sulle sue diverse realtà nazionali, come se un mercato economico europeo dovesse nascere quale conseguenza di un unico sistema regolamentare (del tutto analogo ai vecchi sistemi nazionali), e non invece da un superamento di quella visione dirigista.

Qui c’è anche e soprattutto lo scontro tra due opposte visioni concezioni del *law making*: mentre il Rapporto non immagina altra maniera di dare regole al mercato che l’azione di legislatori e regolatori, i mercati liberi si sviluppano essenzialmente grazie a un processo di produzione normativa che vede protagonisti gli attori stessi del mercato, gli studi legali, la dottrina, i giudici e via dicendo. E solo questa seconda modalità di fare emergere norme ha quella giusta flessibilità che permette di tenere in debito conto le peculiarità, anche culturali, delle diverse aree.

Quando il Rapporto enfatizza la necessità di “coordinare maggiormente i sistemi normativi nazionali” è evidente che l’integrazione economica viene pensata solo come esito di un’armonizzazione crescente dei diversi ordinamenti giuridici. Ma la concorrenza tra le agenzie che forniscono i servizi pubblici (gli Stati) è essenziale al fine di avere un quadro realmente competitivo. Per raggiungere l’obiettivo di un mercato sempre più libero si deve allora evitare che si proceda ad una riduzione della concorrenza istituzionale: anche perché l’idea di coordinare le politiche fiscali, sociali, industriali e via dicendo può avere solo l’effetto di costruire un “cartello” tra governi, da cui deriverebbe una più alta tassazione e una regolamentazione più minuziosa.

Già oggi, la concorrenza assai positiva che le aziende cinesi portano a quelle europee è resa possibile dalla notevole diversità degli ordinamenti giuridici, della tassazione, della regolamentazione, e così via. Se questa diversità venisse meno e se (per assurdo) le regole europee fossero imposte anche al sistema produttivo cinese, non assisteremmo a un aumento della capacità delle imprese cinesi di competere con noi, ma invece esattamente all’opposto.

Lo sviluppo di un libero mercato europeo aperto alla concorrenza con il mondo intero, allora, passa proprio dalla difesa della complessità istituzionale attuale e da una sua valorizzazione. Sarebbe assurdo pensare di far crescere la concorrenza dei soggetti economici in Europa colpendo al cuore la concorrenza tra gli Stati stessi.

## SOCIAL SERVICES AND THE SINGLE MARKET

### Sez. 3.3 – pp. 73-75 R.M.

#### Lucia Quaglino

Per quanto riguarda i servizi sociali, dal Rapporto Monti emerge una visione del servizio universale come obiettivo da garantirsi anche in questa fase storica. In questa sezione, vengono presentate diverse proposte perché possa aversi libera circolazione dei cittadini e, in un certo senso, un “mercato unico” anche in un tale ambito.

Un primo suggerimento, per quanto riguarda gli aiuti di Stato e la scelta del fornitore, è quello di rafforzare le regole relative alla compensazione finanziaria: scrive l'autore che «c'è spazio per rafforzare l'approccio generale adottato nel 2005 nel pacchetto di misure per aumentare la certezza legale sulla compensazione finanziaria dovuta a un largo numero di piccoli servizi pubblici, spesso locali». Benchè aumentare la flessibilità di tali regole potrebbe essere positivo, non lo è aumentare le soglie e ampliare la lista di attività per cui non è necessario notificare la compensazione alla Commissione. Indipendentemente dalle poste di cui si parla, data l'attuale situazione di crisi, tali affermazioni potrebbero non essere sostenibili, considerati i già vacillanti bilanci statali.

Questo approccio è difficile da abbandonare soprattutto dal punto di vista politico, perché tali compensazioni non possono che essere accolte positivamente dai principali *stakeholders*. In realtà il loro effetto reale è molto lontano da quello immaginato: infatti, tramite le compensazioni finanziarie, si distorcono i segnali del mercato, impedendo ai fornitori più efficienti di emergere e favorendo l'azzardo morale. In questo modo non si fa altro che nascondere i costi reali, di cui pagheremmo il fio con un inevitabile aumento della tassazione.

Il Rapporto non contempla ipotesi che siano apertamente alternative a quanto fatto sino ad ora (e, pertanto, ad un approccio “paternalista”): ad esempio si potrebbe incentivare l'erogazione di tali servizi attraverso incentivi fiscali o garantendo facilitazioni economico-finanziarie. Oppure, ricordando un'antica proposta Friedman,<sup>5</sup> sarebbe preferibile disporre aiuti “in moneta” a vantaggio dei cittadini: saranno poi loro a spenderli nel modo in cui ritengono più opportuno, senza che lo Stato abbia l'onere di offrire servizi in perdita, e quindi scadenti, o che sia costretto a pagare una remunerazione compensativa nel caso in cui siano offerti. Infine, un'altra possibile proposta, come insegnano gli USA, sarebbe quella di lasciare più spazio al privato sociale.

Dalla lettura del Rapporto emerge l'idea (invero, più controversa di quanto appaia) che in un mercato davvero unico tutti i cittadini debbano avere accesso a un certo numero di servizi bancari di base, la cui pre-condizione è quella di avere un conto corrente. Poiché però il 20% della popolazione dell'EU-15 e quasi il 50% nell'EU-10 non dispongono di un conto bancario, le risposte dei vari Stati membri sono molto diverse tra loro: la soluzione qui proposta è quella di rafforzare la regolazione dei servizi finanziari per migliorare l'inclusione finanziaria. Se una regolazione minima può apparire necessaria per permettere ai cittadini di godere dei benefici del mercato unico, non va dimenticato che una regolazione centralizzata eccessiva potrebbe rischiare di avere l'effetto opposto, ovvero di frammentare ulteriormente il mercato oltre che di distorcerne ulteriormente i segnali. Ciò che davvero serve, più che nuove regole, è rendere più forte, stabile e credibile l'impianto normativo esistente, lasciando che la concorrenza e il processo di mercato facciano emergere col tempo i risultati migliori.

Lo stesso ragionamento si può applicare alle indicazioni relative alle obbligazioni di servizio pubblico nel trasporto e quelle riguardo i diritti dei passeggeri in aereo: proprio sulla scorta della lezione fornita dai disagi cui sono stati sottoposti i passeggeri a causa del vulcano islandese, sarebbe più opportuno lasciare alle singole compagnie la possibilità di definire regole proprie, in un contesto regolatorio minimo, in modo che alla fine emergano le soluzioni più efficienti per gestire queste e

5 Antonio Martino, “L'assistenzialismo che ipocrisia”, articolo pubblicato online sul sito dell'Istituto Bruno Leoni (2005) e disponibile all'indirizzo <http://www.brunoleoni.it/nextpage.aspx?codice=2614>.

nuove inattese emergenze. Bisogna consentire agli operatori di poter compensare il più liberamente possibile alle regole mancanti o che si sono rivelate insufficienti, lasciandoli liberi di competere tra loro, piuttosto che imporre dall’alto decisioni relative ai diritti dei passeggeri: non perché questi ultimi non siano fondamentali, ma perché è molto probabile che lasciando alle compagnie aree la possibilità di scelta, esse finiranno comunque con il garantire loro questi stessi diritti, per andare incontro a una domanda dei consumatori.

Per quanto riguarda la proposta di migliorare la connessione internet veloce a banda larga ed estendere il servizio universale nelle comunicazioni elettroniche, certamente una tecnologia che raggiunga tutti e a costi contenuti sarebbe uno straordinario vettore di unificazione economica per l’Europa, ma appare altrettanto evidente che le variabili-chiave sono in quest’ambito di natura tecnologica ed imprenditoriale, non politica.

In conclusione, l’obiettivo di creare un mercato unico nel settore dei servizi sociali si rivela alquanto arduo. Da un sondaggio del febbraio del 2010, è emerso un dato prevedibile: gli europei sono “abbastanza soddisfatti” della loro qualità di vita, ma sono anche preoccupati per il futuro, soprattutto per quanto riguarda la situazione economica e sociale. Emergono grandi differenze tra Stati membri:<sup>6</sup> il più alto livello di soddisfazione è in Danimarca, (+8,.0), ma alti livelli li troviamo anche in Svezia, Norvegia e Finlandia. Invece i livelli più bassi si trovano in Bulgaria (-1,9), seguita da Ungheria, Grecia e Romania. Se in tale contesto può apparire ragionevole garantire a tutti i cittadini europei la possibilità di poter accedere a un numero di servizi base di interesse economico generale, non si comprende bene in che senso si possa avere, come auspica il Rapporto, responsabilità congiunta tra UE e Stati membri che fornisca un specifico fondamento giuridico alla regolamentazione. Il problema però è che in quest’ambito il Rapporto propone e scarta allo stesso tempo un’unica soluzione – quella di una regolazione di tipo orizzontale – senza proporre una più efficace, lasciando così il problema irrisolto.

È quindi evidente che c’è ancora molta strada da fare per raggiungere un effettivo mercato unico nei servizi sociali. Poiché non sempre le proposte fatte per migliorare tali situazioni sono coerenti con l’obiettivo di creare un mercato unico a livello europeo, ciò che resta auspicabile è lasciare il più possibile libero il mercato di far emergere le soluzioni migliori, lasciando agli Stati membri e alla Commissione il compito di rendere stabili, proporzionate e credibili le regole che emergeranno. Per fare ciò è però necessario esaminare con maggiore spirito critico le soluzioni proposte fino ad ora, incentivare proposte innovative e creative, senza aver paura di abbandonare idee basate prevalentemente sulla ricerca del consenso politico.

## HARNESSING PUBLIC PROCUREMENT FOR EUROPE’S POLICY GOALS

### Sez. 3.4 – pp.76-79 R.M.

#### *Carlo Stagnaro*

In una regione del mondo che si è distinta per il suo “modello sociale” basato su uno Stato pesante e presente e su una estensiva spesa pubblica, il public procurement rappresenta una zona grigia che deve essere attentamente valutata e regolamentata in modo efficiente. Secondo il Rapporto Monti, la somma dei beni, servizi e prestazioni lavorative acquistate dal settore pubblico vale circa il 17-18 per cento del Pil comunitario. All’interno di questo “tesoretto” – 2.155 miliardi di euro nel 2008 – una quota rilevante ma minoritaria (389 miliardi, pari a circa il 18 per cento) viene ripartita attraverso aste regolamentate dalle direttive europee. La direttiva del 2004 si ispira a principi di trasparenza e uniformità nella valutazione delle offerte, in modo da rendere più competitive le aste pubbliche e limitare i comportamenti opportunistici dei governi nazionali o locali degli Stati membri – in particolare l’adozione più o meno surrettizia di criteri preferenziali per i produttori nazionali. Secondo

<sup>6</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=696&furtherNews=yes>.

le stime della stessa Commissione europea, l'adeguamento agli standard europei in questi anni ha fatto risparmiare alle pubbliche amministrazioni tra il 5 e l'8 per cento.

Il Rapporto Monti riconosce giustamente i progressi fatti sotto questo profilo, ed enfatizza quanto un corretto inquadramento del tema sia cruciale non solo per generare maggiore efficienza nella spesa pubblica, ma anche per non balcanizzare il mercato interno europeo. Essendo le amministrazioni pubbliche un soggetto tanto importante per capacità di spesa, è fondamentale che il loro operato non freni il processo di integrazione dei mercati europei. In questa prospettiva, il Rapporto Monti muove una serie di rilievi volti a espandere ulteriormente la trasparenza e la non-discriminatorietà del public procurement, nel senso di una maggiore "integrazione orizzontale" tra le politiche nazionali.

Un punto davvero cruciale evidenziato dal Rapporto è la definizione precisa del significato delle produzioni "in house", e del perimetro entro cui esse sono ammissibili, specie nel caso delle amministrazioni locali. C'è, infatti, una frizione tra la discussione pubblica – che talvolta interpreta le produzioni in economia come garanzia di controllo democratico o addirittura di qualità – e una realtà più opaca, dove si annidano spazi di (potenziale) corruzione o clientelismo.

Le principali raccomandazioni del Rapporto Monti sono, dunque, pienamente condivisibili, in un'ottica di mercato e di integrazione europea:

- Rielaborare le politiche in materia di appalti pubblici per renderle più semplici, efficaci e meno onerose per le autorità nazionali e locali; rafforzare la partecipazione delle PMI applicando il codice di condotta dello "Small Business Act".
- Chiarire le norme applicabili alle forniture interne.

A fianco a queste raccomandazioni, per così dire, procedurali, Monti ne schiera però una terza di tutt'altro segno. Si legge infatti nel Rapporto:

è probabilmente possibile utilizzare maggiormente gli appalti pubblici come strumento per conseguire obiettivi strategici definiti a livello UE. Gli appalti pubblici possono incoraggiare i prodotti e le tecnologie innovative in materia di cambiamento climatico e dell'energia. Possono dare un impulso alla ricerca e all'innovazione, promuovere la coesione sociale e contribuire a ridurre la povertà e a conseguire gli obiettivi di occupazione definiti nella strategia. Per adeguare gli appalti pubblici in funzione del raggiungimento di questi obiettivi occorrerebbe valutare la possibilità di imporre requisiti obbligatori relativi agli obiettivi strategici di cui sopra nelle direttive sugli appalti pubblici. La legislazione basata su atti delegati dovrebbe fornire maggiori chiarimenti relativi al funzionamento concreto dei requisiti.

In questo caso, la sensazione è che si stiano mischiando – in modo non necessariamente efficiente – due obiettivi reciprocamente ortogonali: da un lato quello dell'efficienza e della trasparenza nel procurement pubblico, da perseguire attraverso un'opera di definizione/chiarificazione/armonizzazione delle norme e con lo strumento di una maggiore integrazione dei mercati. Dall'altro, si assegna al procurement pubblico una funzione, in senso lato, di politica industriale, chiedendo alle pubbliche amministrazioni di rifornirsi non già dei beni o servizi "migliori" (nel senso del rapporto tra qualità, prezzo e prestazioni), ma dei beni o servizi "più buoni" (per esempio in senso ecologico o sociale). Appare, questa, una deviazione molto "italiana": allo stesso modo in cui l'interventismo locale in Italia si è declinato come una sorta di surrogato del *welfare state* (si pensi all'impiego delle società municipalizzate per contrastare la disoccupazione), sembra che si vogliano utilizzare gli acquisti delle pubbliche amministrazioni per influenzare l'offerta, da parte del settore privato, di beni o servizi.

Paradossalmente, allora, quello che si vuole ottenere in termini di efficienza, si rischia di disperderlo attraverso un uso subottimale delle risorse e il ricorso a strumenti chiaramente inefficienti rispetto ai fini preposti. Si vuole sostenere la ricerca e lo sviluppo? Ci sono gli strumenti per farlo. Si intende

incentivare la diffusione di tecnologie *low carbon*? Esistono già politiche apposite, che riverberano nei prezzi di mercato di queste tecnologie. Introdurre delle corsie preferenziali anche nei criteri di acquisto delle pubbliche amministrazioni appare eccessivamente distorsivo.

## THE TAX DIMENSION OF THE SINGLE MARKET: WORKING TOGETHER TO SAFEGUARD TAX SOVEREIGNTY

Sez. 3.5 – pp.79-84 R.M.

*Dalibor Rohac*

La Sezione 3.5 del rapporto, intitolata “La dimensione fiscale del mercato unico: collaborare per salvaguardare la sovranità fiscale”, contiene qualche buona idea, qualche cattiva idea e alcune ipotesi che appaiono sostanzialmente ortogonali alla sostanza della questione dell’armonizzazione e della concorrenza fiscale. L’aspetto positivo è che questa sezione è effettivamente basata su dei ragionamenti di carattere economico (condivisibili o meno), cosa non del tutto scontata quando si leggono documenti di politica economica prodotti dalla Commissione. L’aspetto negativo è che a parer nostro alcuni aspetti fondamentali vengono affrontati in modo erroneo e le conclusioni potrebbero essere utilizzate per giustificare politiche destinate verosimilmente a far danno. Peraltro è difficile prendere per buone tutte le proposte avanzate nella sezione in oggetto, in quanto alcune di esse sono espone nei termini più vaghi ed essenziali.

Un aspetto positivo della Sezione 3.5 è che essa affronta seriamente il versante economico della tassazione. La tassazione comporta inevitabilmente una perdita secca di benessere, modificando il comportamento degli individui. In numerosi casi le tasse dissuadono gli individui dal dedicarsi ad attività produttive, ossia dall’impiegare capitale e lavoro al fine di produrre beni e servizi che altri soggetti potrebbero ritenere utili. Le tasse interferiscono con l’attività economica su diversi margini, e non soltanto in virtù delle loro aliquote e della definizione di base imponibile. Operare in un continente contraddistinto dai sistemi fiscali più eterogenei può risultare oneroso per società e aziende attive in più paesi. I costi di conformità possono quindi presentare un ostacolo all’integrazione economica e alla concorrenza transfrontaliera. A questo proposito, ogni tentativo di ridurre gli ostacoli di questo genere va accolto con favore. Il Rapporto propone di semplificare e modernizzare le regole di fatturazione ai fini dell’IVA agevolando l’emissione di fatture elettroniche e introducendo un meccanismo vincolante di risoluzione delle controversie. Non riteniamo che proposte di tal fatta siano discutibili e auspichiamo che esse si traducano in provvedimenti concreti.

Analogamente, possiamo capire la ragion d’essere dell’idea di giungere ad una definizione comune di base imponibile per le imprese, sia pure con qualche riserva, che illustreremo più avanti. Proprio nel caso della tassazione delle società avremmo preferito vedere una stima trasparente dei costi di conformità nella situazione attuale, giacché questo avrebbe enormemente agevolato la disamina dei meriti dell’armonizzazione della base imponibile. Disgraziatamente nel rapporto non è presente alcuna stima del genere.

Sempre esaminando i lati positivi, riscontriamo con favore il fatto che la tesi a favore della concorrenza fiscale sia almeno in parte compresa dal rapporto, come illustra la seguente citazione: “[La concorrenza fiscale svolge] in qualche misura un’utile funzione spingendo i governi a tenere le spese sotto controllo”. Da questo punto di vista si direbbe che l’Unione Europea abbia fatto enormi progressi dall’epoca in cui percepiva la concorrenza fiscale come un concetto indiscutibilmente pericoloso e destinato a interferire con la presunta benevolenza delle politiche pubbliche: oggi si adotta un punto di vista più realistico, riconoscendo la tendenza dei governi a spendere eccessivamente.

A dispetto di questi aspetti positivi, riteniamo che la sezione relativa alla tassazione e alla concorrenza fiscale sia sostanzialmente affetta dalle medesime pecche dei precedenti rapporti pubblicati

da UE e OCSE.<sup>7</sup> Particolarmente importante, mentre il testo riconosce che i governi possono avere problemi nel controllare le proprie spese e che la concorrenza fiscale può rappresentare una possibile via per arginare questo problema, il Rapporto dedica un'attenzione a nostro parere eccessiva alle distorsioni che possono essere prodotte dalla concorrenza fiscale. Ad esempio, uno dei principali problemi evidenziati dal Rapporto consiste nella traslazione degli oneri fiscali dal capitale, fattore mobile della produzione, al lavoro. Il rapporto nota che non solo le aliquote fissate per legge si sono ridotte da quasi il 50 per cento nel 1985 a meno del 30 per cento nel 2007, ma che il gettito della tassazione sul lavoro contava per il 46 per cento del gettito fiscale complessivo sulla media aritmetica dell'UE (mentre l'imposta sul reddito d'impresa contava per appena il 9,8 per cento). La sezione sulla tassazione, quindi, si preoccupa per la possibilità che il lavoro sia tassato più pesantemente che in passato. A dispetto di ciò non riesce ad illustrare le tendenze reali della tassazione. In effetti, se si esaminano i dati sulle aliquote fiscali implicite si riscontra che le tasse sul lavoro si sono ridotte a partire dalla fine degli anni Novanta, mentre quelle sul capitale sono drasticamente aumentate, in parte a causa dell'ampliamento della base imponibile.<sup>8</sup> Di conseguenza, anche riconoscendo che la concorrenza fiscale dovrebbe, in teoria, condurre ad uno spostamento della tassazione verso i fattori di produzione immobili, le vicende reali dell'Europa dimostrano che questo spostamento è avvenuto in misura decisamente esigua. È pur vero che la prova controfattuale potrebbe certamente essere rappresentata da una tassazione del capitale molto più onerosa e una tassazione del lavoro alquanto più leggera, ma concludere sulla base dei dati disponibili – come fa il Rapporto – che “l'onere fiscale in Europa nell'ultimo decennio si è concentrato in proporzione maggiore sulle basi imponibili meno mobili, ovvero sul lavoro” non è accettabile.

Come che sia, la riduzione del carico fiscale sul capitale dovrebbe essere accolta con favore giacché, sulla base di assunti abbastanza generali, la tassazione sul capitale non è auspicabile e le imposte sul reddito da capitale non dovrebbero essere utilizzate come strumenti politici. Se la concorrenza fiscale ha contribuito a una riduzione dell'onere fiscale a carico del capitale – tesi di per sé discutibile – lo spostamento verso altre forme di tassazione (in particolare le imposte sui consumi) non deve essere deplorato.

Il rapporto ipotizza inoltre che procedere con l'armonizzazione delle aliquote IVA avrebbe effetti “sulla circolazione dei capitali e sugli scambi commerciali, almeno a breve e medio termine”. Il rimedio prospettato consiste nell'innalzare “le aliquote IVA normali o [nel] limitare l'applicazione di aliquote IVA ridotte”. L'obiezione immediata è che in nessuna parte del rapporto vengono presentate prove degli effetti sulla circolazione del capitale e sugli scambi delle variazioni dell'IVA nell'ambito dell'Unione Europea. Tuttavia vi è una questione più fondamentale: si può certamente immaginare che la variazione delle aliquote IVA e l'applicazione di aliquote ridotte abbia effettivamente avuto effetti sulla circolazione del capitale e sugli scambi in Europa, esattamente come avverrebbe nel caso di una concorrenza fiscale relativa al reddito delle società. È giocoforza riconoscere che nei suoi effetti pratici un'imposta come l'IVA è sostanzialmente equivalente ad un'imposta sul reddito delle società. Ciò significa che, una volta riconosciuti i benefici della concorrenza fiscale sui redditi societari, diventa difficile negare che esistano analoghi benefici nel campo della concorrenza sulle aliquote IVA.

La sezione sulla tassazione ipotizza inoltre che l'armonizzazione delle politiche fiscali possa essere utilizzata per facilitare i tentativi di consolidamento fiscale. Si tratta evidentemente di un tema scottante, specialmente alla luce della crisi greca e del rapido deterioramento della situazione delle finanze pubbliche nei paesi PIGS e nel Regno Unito. È ironico e paradossale che il rapporto indichi l'ambizione di “collaborare per salvaguardare la sovranità fiscale”, pur essendo pubblicato in un periodo in cui le pressioni verso l'armonizzazione delle politiche fiscali sono particolarmente forti

7 Come, ad esempio, Commissione Europea, “Company Taxation in the Internal Market”, Commission Staff Working Paper SEC, 2001 o OCSE, “The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2004 Progress Report”, Parigi, OCSE 2004)

8 Commissione Europea, “Taxation trends in the European Union. Main results”, Lussemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, 2009, pp. 14-15.

e si cerca di spostare gran parte dell'autorità in campo fiscale dagli Stati nazionali a Bruxelles, che rappresenta un'ambizione alla quale ogni liberale dovrebbe opporsi vigorosamente.

A tale proposito, l'idea che l'armonizzazione fiscale possa rivestire un ruolo significativo nel tentativo di migliorare le condizioni della finanza pubblica degli Stati membri è profondamente sbagliata. Per iniziare, affinché sia possibile produrre un netto aumento del gettito fiscale, l'armonizzazione dovrebbe essere considerevolmente profonda e ben coordinata. È del tutto irrealistico sperare che un'armonizzazione di tale entità possa verificarsi entro l'orizzonte dei prossimi anni, nei quali i paesi in questione dovranno affrontare il problema della propria sostenibilità fiscale. Più importante ancora, le attuali difficoltà in campo fiscale non sono dovute ad una carenza di gettito e, pertanto, un aumento del gettito delle imposte non porterebbe necessariamente ad un miglioramento della situazione. L'attuale crisi è l'esito del comportamento miope dei decisori politici che, pretendendo che il proprio paese fosse più ricco di quanto non fosse effettivamente, sono riusciti a prosperare ottenendo voti in cambio di promesse. La via d'uscita dalla crisi, dunque, non consiste nel raccogliere un maggior gettito dalle imposte, bensì in una correzione dell'errata percezione delle basi economiche dei paesi in questione e di quello che il loro settore pubblico può realisticamente permettersi. La via d'uscita, in altri termini, consiste in profondi tagli alla spesa, in un ripensamento dei fini e dei modi in cui i fondi pubblici devono essere spesi e in vincoli espliciti al potere di spesa del settore pubblico. In effetti, in questo processo la concorrenza fiscale può svolgere un ruolo benefico, come esplicitamente riconosciuto dal Rapporto.

Un ulteriore settore nel quale, secondo quanto sostenuto nella sezione del Rapporto relativa alla tassazione, l'armonizzazione fiscale può dare importanti benefici sarebbe la tassazione a fini ambientali. Purtroppo non si esamina esplicitamente in quale direzione sarebbe opportuno indirizzare una politica del genere. Ciò nonostante non è difficile immaginare una tesi ben argomentata a favore dell'armonizzazione delle imposte motivata, diciamo, dal tentativo di mitigare il cambiamento climatico. Un'imposta pigouviana sui combustibili fossili potrebbe rivestire sostanzialmente il medesimo ruolo che avrebbe dovuto svolgere il sistema di cap-and-trade. Dopo la disintegrazione della cornice normativa di Kyoto, la tassazione delle emissioni di carbonio potrebbe apparire una politica auspicabile, sebbene questa preferenza sia problematica da più di un punto di vista (principalmente a causa della fondamentale incertezza dell'entità delle esternalità delle emissioni di carbonio e, di conseguenza, dell'aliquota più opportuna per una tassazione di tal fatta). A parte queste considerazioni, se la tassazione delle emissioni venisse adottata è chiaro che ciò dovrebbe avvenire in modo armonizzato, altrimenti il meccanismo non sortirebbe l'effetto sperato. Proprio come il carbon-leakage è un problema fondamentale di ogni sistema di cap-and-trade, analogamente avverrebbe per un sistema basato su di un'imposta pigouviana. Per evitare questo problema l'aliquota dovrebbe essere armonizzata non soltanto su base europea, ma in tutto il mondo. A meno che non sia possibile realizzare un tale grado di armonizzazione, introdurre una tassa di questo genere a livello (armonizzato) dell'Unione Europea andrebbe a detrimento della competitività dell'UE e non avrebbe alcun effetto sulla riduzione delle emissioni. Prins et al.<sup>9</sup> sostengono che l'obiettivo di ridurre le emissioni di carbonio può essere raggiunto solo grazie a significativi progressi tecnologici. Si potrebbe immaginare di finanziare i costi di ricerca e sviluppo a tal fine per il tramite di una tassa simbolica sulle emissioni, tuttavia è utopistico immaginare di imporre una tassa unificata sul carbonio a livello europeo, specialmente in una situazione di ripresa economica alquanto incerta.

Non abbiamo motivo di credere che le intenzioni del professor Monti siano altro che benevole quando egli ipotizza che l'Unione Europea dovrebbe indirizzarsi verso una definizione comune della base imponibile per le società. Certamente vi sono considerazioni di costi di conformità che potrebbero giustificare la tesi a favore di una base imponibile comune, tuttavia, come insegna la public choice, dobbiamo anche riconoscere quale enorme tentazione possa rappresentare una base imponibile

9 Gwyn Prins et al., “The Hartwell Paper. A new direction for climate policy after the crash of 2009, Institute for Science, Innovation & Society, University of Oxford; LSE Mackinder Programme, London School of Economics and Political Science, Londra, 2010.

comune per l'obiettivo di un'armonizzazione delle aliquote fiscali. In effetti, in assenza di questa definizione, l'Unione Europea è priva della capacità di imporre un'aliquota minima, giacché quest'ultima potrebbe essere facilmente controbilanciata da una variazione della base imponibile effettuata a livello nazionale, con la conseguenza di annullare gli effetti di questa ipotetica aliquota minima comune. Pertanto, sebbene il Rapporto Monti riconosca i benefici della concorrenza fiscale, è facile immaginare che le sue raccomandazioni potrebbero essere prese come una spinta verso ulteriori tentativi di armonizzazione fiscale. In altri termini, le idee proposte nella Sezione 3.5 non reggono qualora si assuma un comportamento men che idealistico da parte di politici e burocrati a livello europeo e nazionale. Questa, in sintesi, è la nostra maggiore preoccupazione in merito a questa parte del Rapporto.

## COMPETITIVENESS AND COHESION: THE REGIONAL DIMENSION OF THE SINGLE MARKET

### Sez. 3.6 – pp.84-86 R.M.

#### *Josef Sima*

Il filo rosso che scorre lungo tutta questa breve sezione è la convinzione espressa da Monti in questi termini: “l'integrazione del mercato avrebbe potuto apportare un beneficio netto solo se accompagnata da interventi dell'UE in grado di correggere gli squilibri strutturali a livello regionale”. Monti ritiene che l'integrazione del mercato lascerebbe parte della popolazione di alcune regioni al di fuori del mercato dell'UE, con la conseguenza che costoro, pur facendo nominalmente parte dell'Unione, “non avrebbero potuto partecipare pienamente al mercato unico”. Siamo fermamente convinti che l'essenza del dibattito in merito alla competitività e alla coesione risieda in questo concetto, piuttosto che nei più diversi dettagli tecnici. I particolari delle politiche esistenti o previste cambiano continuamente, concentrandosi di volta in volta su “adeguamento strutturale”, verso “una politica più ‘offensiva’ intesa a sostenere la realizzazione di più ampi obiettivi politici dell'UE”, dalla manifattura all’“economia verde e digitale”, dalla priorità politica A alla priorità politica B e via dicendo. Una volta che Monti introduce questo nuovo ideale, chi mai potrebbe osare di opporsi alla raccomandazione di rafforzare la normativa intesa a prevenire l'impiego erraneo dei fondi? Tuttavia la questione di un migliore uso dei fondi non sta alla radice del problema. Peraltro non vi è alcun modo per definire le priorità “giuste” e universali: queste ultime mutano continuamente e quelle più recenti vengono necessariamente descritte dai loro sostenitori come priorità moderne e più efficienti, in grado di contribuire al raggiungimento dello scopo primario (e troppo generico), ossia l'aumento dei benefici derivanti dalla partecipazione al mercato unico. Per giunta, ogniqualvolta una nuova generazione di politici europei si presenta sulla scena, essa non può mancare di produrre le proprie nuove priorità e politiche ad hoc, immancabilmente “migliori” delle precedenti. Per citare Monti: queste “norme hanno provato solo in parte la loro efficacia”. Possiamo immaginare il senso di questa affermazione? (sarebbe opportuno studiare attentamente la lunga e sconcertante storia degli aiuti allo sviluppo concessi nel dopoguerra al fine di capire quanto denaro possa essere sprecato in cambio di effetti minimi, se non addirittura negativi).

Pertanto, anziché criticare qualcosa destinato ad essere comunque modificato di lì a poco, riflettiamo sull'idea di fondo che sottende e giustifica l'intero processo di intervento dell'Unione Europea nello sviluppo regionale. Come ricordato poc'anzi, Monti ritiene che il mercato unico possa apportare benefici netti solo quando viene completato dalla redistribuzione in base a priorità politicamente dichiarate. In altri termini, il commercio non apporta benefici netti a meno che non si tolga agli uni per redistribuire agli altri. La logica dello scambio e del commercio, invece, evidenzia che la verità è esattamente l'opposto. È lo scambio che produce benefici per tutti! Certamente può accadere (e sovente accade) che in località diverse i termini di scambio mutuamente vantaggiosi differiscano: i costi del lavoro sono diversi, il rischio è differente, i costi di trasporto sono differenti e così via. Per-

ché? Perché la qualità delle infrastrutture è diversa, gli individui hanno capacità diverse, i governi locali svolgono i propri compiti in modo diverso e via dicendo. Tutto ciò significa che il semplice fatto che il PIL pro capite sia inferiore o superiore di un tot per cento alla media europea non rappresenta un fallimento del mercato da correggere per via politica: se è così vi sono ottimi motivi. Un motivo che non ha niente a che vedere con priorità politiche ad hoc, bensì con la maggiore o minore disponibilità di milioni di individui nella loro funzione di venditori o compratori di arrischiare il proprio denaro. È questo comportamento che rende alcune parti d'Europa più o meno prospere. I politici pretendono di ribaltare – con mezzi politici – la situazione che la popolazione stessa ha voluto. I politici desiderano “investire” (secondo priorità politiche) e rischiare il denaro che i singoli individui non erano disposti ad arrischiare. In effetti è molto più probabile che i fondi pubblici vengano spesi nel processo politico molto più avventatamente di quanto non farebbe ciascun individuo, consapevole di dover pagare ogni errore di tasca propria. Non è necessario menzionare l'esempio della Grecia per avvalorare questa affermazione. Un solido argomento a favore di una benefica redistribuzione tra regioni europee dovrebbe dimostrare non solo che gli “investimenti” politici sulla base di priorità politiche siano più proficui degli investimenti privati miranti al profitto (cosa già di per sé estremamente ardua), ma anche che i benefici di lungo periodo di tali “investimenti” siano superiori alle perdite subite dai mancati investimenti in altre regioni più propizie.

In aggiunta a questi problemi non si devono sottovalutare le dinamiche della caccia alle rendite nell'ambito dei paesi e delle regioni che beneficiano degli interventi europei. Anziché concentrare i propri sforzi produttivi verso la soddisfazione della domanda dei consumatori, migliaia di europei hanno scoperto che è nel loro interesse dedicarsi a soddisfare le priorità politiche dell'Unione Europea e vivere grazie ai fondi così ottenuti. Di conseguenza, una parte consistente della vita economica è oggi motivata da decisioni politiche, piuttosto che da esigenze economiche reali. Inoltre, giacché la redistribuzione della ricchezza è sostanzialmente diversa dalla creazione di nuova ricchezza grazie alla produzione, gli sforzi della società rivolti alla produzione stessa si riducono. In tal modo otteniamo più caccia alle rendite, meno produzione e meno ricchezza.

Siamo fermamente convinti che le discrepanze tra le diverse regioni d'Europa debbano rappresentare una sfida per le imprese alla ricerca di un profitto e decise a sfruttare al meglio proprio tali differenze, piuttosto che una scusa a disposizione di ogni politico (del tutto ignaro di cosa siano l'economia di mercato e il meccanismo dei prezzi) per orchestrare una redistribuzione pan-europea di risorse il cui unico effetto sarà quello di menomare le regioni di successo e non di aiutare quelle più arretrate.

## THE SINGLE MARKET AND INDUSTRIAL POLICY

Sez. 3.7 – pp. 96-96 R.M.

Andrea Giuricin

Il “Rapporto Monti” nella parte relativa al mercato unico europeo e alla politica industriale cerca di conciliare il concetto di competizione con quello di politica industriale. Viene ricordato che la crisi ha aperto una discussione circa i meriti e i limiti di una politica industriale attiva e si afferma giustamente che la “competizione è necessaria a creare la differenziazione, i vantaggi comparativi e i guadagni di produttività grazie ai quali la crescita e l'innovazione possono svilupparsi”.

Il controllo delle fusioni di aziende è un punto importante. Viene ricordato che la Commissione Europea non si è opposta alla nascita di numerosi “campioni europei”, quali AirFrance-KLM e EADS. Proprio questi sono esempi di un atteggiamento del tutto discutibile. Se infatti in teoria la concorrenza è un obiettivo prioritario e non contrasta con una politica industriale attiva, come ricordato dallo stesso rapporto, in pratica gli atteggiamenti della Commissione Europea sono andati in senso opposto. Nel caso di AirFrance, nel momento della crisi economica, la Commissione ha deciso di so-

spendere la normativa degli slot, creando una barriera all'entrata insormontabile per le compagnie che avessero voluto investire nello sviluppo del trasporto aereo. Nel caso di EADS, invece, la WTO ha appena confermato che ha ricevuto aiuti di Stato.

Se apparentemente non vi è un conflitto tra concorrenza e politica industriale attiva, nella pratica è stato dimostrato il contrario, proprio sui due casi riportati nel rapporto.

Nell'ambito del controllo dei merger la posizione della Commissione è stata altalenante. In alcuni periodi vi è stato un accanimento contro le fusioni, principalmente quelle attuate da imprese extra-europee, mentre in altri periodi vi è stata una posizione più favorevole. Questa posizione sembra essere stata dettata più dall'orientamento politico della Commissione che da fattori specifici ai diversi casi.

Il rapporto propone di eliminare la "regola dei due terzi", che impone, nel caso il fatturato sia superiore ai due terzi in un solo Stato Membro, di sottoporre la fusione all'autorità della Concorrenza Nazionale e non a quella Europea. Si potrebbe così tentare di eliminare quelle distorsioni dovute alla diversa interpretazione delle autorità nazionali della legge sulla concorrenza. La proposta è dunque da considerarsi positiva.

La tematica degli aiuti di Stato è molto delicata, come la crisi economica ha dimostrato. Il ritorno del protezionismo ha avuto il suo apice nel settore automotive, con gli aiuti dei diversi governi alle imprese automobilistiche. Il governo francese si era spinto fino a dichiarare che determinati prestiti alle case automobilistiche francesi sarebbero stati elargiti solo alla condizione che queste non delocalizzassero gli stabilimenti. La crisi dei bilanci pubblici ha in parte risolto il problema. Gli stati non hanno potuto ripetere nel 2010 i sussidi e dunque la distorsione ha avuto una durata molto limitata.

Come giustamente ricorda il rapporto una corsa ai sussidi pubblici da parte degli Stati membri termina con uno spreco di risorse in investimenti non produttivi. Tuttavia le distorsioni potrebbero non essere limitate all'Europa, ma propagarsi all'esterno.

In questo senso il rapporto avrebbe dovuto essere più netto, affermando che i sussidi sono incompatibili con la crescita della competitività. Attualmente, purtroppo, sono vietati gli aiuti alle singole imprese, come giustamente ricordato dalla Commissione Europea nel caso dei 300 milioni di euro del prestito ponte di Alitalia, ma non sono vietati i sussidi a interi settori dell'economia. Il caso Alitalia dimostra inoltre un'inefficienza della Commissione: la lentezza nel prendere provvedimenti. Il divieto di dare il prestito ponte all'azienda di Stato è arrivato dopo oltre sei mesi, quando ormai la compagnia era fallita. La lentezza nel provvedimento ha di fatto permesso al vettore di utilizzare i fondi e di non doverli rendere allo Stato.

Proposte per velocizzare l'azione della Commissione avrebbero migliorato il capitolo relativo al mercato unico e alla politica industriale.

## **REGULATING THE SINGLE MARKET, "MA NON TROPPO"**

**Sez. 4.1 – pp. 93-95 R.M.**

***Alberto Mingardi***

Il Rapporto Monti parte da una constatazione: il tempo che intercorre fra l'emanazione di una direttiva e il suo recepimento da parte dei Parlamenti nazionali può contribuire a depotenziarne l'impatto.

Il Rapporto rileva come la maggior parte della regolazione a livello europeo sia passata attraverso le direttive – ma mette in dubbio l'adeguatezza dello strumento, sulla base di due diverse indicazioni non necessariamente convergenti.

Da una parte, si sostiene la necessità di privilegiare interventi di stampo schiettamente regolatorio, che pertanto delimitino e consentano lo sviluppo di determinati comparti del mercato comune secondo regolamentazioni puntuali e condivise.

Dall'altra, si sottolinea la necessità di fare un ricorso il più ampio possibile al “ventottesimo regime”, cioè alla possibilità di avere un quadro normativo di riferimento comune ma che non superi automaticamente le normative nazionali.

Il Rapporto correttamente nota che

Il vantaggio del 28° regime è che moltiplica le possibilità per imprese e cittadini attivi nel mercato unico: se questo è il loro principale orizzonte, possono optare per un quadro standard e unico valido in tutti gli Stati membri; se invece si muovono prevalentemente in un contesto nazionale, risponderanno alle norme nazionali. Questo modello ha l'ulteriore vantaggio di costituire un punto di riferimento e un incentivo per la convergenza di sistemi nazionali.

L'utilizzo dello strumento del “ventottesimo regime”, come riconosciuto dal Rapporto stesso, finora pare aver avuto una fortuna limitata. Il Rapporto lo propone esplicitamente per il campo “dei contratti commerciali, nel cui ambito un quadro di riferimento per i contratti commerciali potrebbe rimuovere gli ostacoli che impediscono le operazioni transnazionali”. In realtà, con un po' di fantasia sembrano essere molti gli ambiti regolamentari in cui l'esistenza di un “ventottesimo regime” potrebbe funzionare perlomeno come standard di riferimento.

I benefici più evidenti di un modello siffatto sarebbero due:

- da una parte, l'emersione di standard legali che non sarebbero *binding* per i singoli Stati ma potrebbero divenire dei *benchmark* ai quali gli stessi attori economici potrebbero sottoporre la legislazione nazionale da cui sono gravati;
- dall'altra, proprio il fatto che il “ventottesimo regime” non avrebbe per esito immediato ed inevitabile l'adozione da parte degli Stati membri consentirebbe più libertà al legislatore europeo, alleviando le pressioni che esso subisce a vantaggio di interessi particolari e la necessità di una “camera di compensazione” dei diversi interessi nazionali, evidente rispetto a molte delle norme emanate a Bruxelles.

Il Rapporto indica uno dei benefici della regolazione europea rispetto alla normazione nazionale in una maggiore impermeabilità ai rischi di cattura: ipotesi di lavoro sulla quale è lecito mantenere qualche dubbio. Ciò che probabilmente può essere effettivamente generalizzato, è il fatto che in Europa non arrivano gli echi dell'azione di gruppi di pressione che sono forti “localmente” ma che non hanno una capacità di mobilitazione in grado di travalicare i confini del singolo paese-membro.

Il Rapporto interpreta questo fatto come un possibile problema sul piano della legittimità delle normative europee, e pertanto propone un'idea di “smart regulation” come “[Una regolamentazione] informata da una precisa conoscenza dei fattori in gioco e da un'acuta consapevolezza del proprio impatto potenziale economico, sociale e ambientale”. L'ascolto degli interessi che era stato fatto uscire dalla porta rientra dalla finestra, sottolineando la necessità di una relazione continua con gli *stakeholder* interessati dalla nuova normazione – che dovrebbe procedere non più per singoli atti, ma coinvolgere interi settori economici nel loro complesso.

Il confronto con NGOs e lobbies è ritenuto fondamentale, ma gli strumenti proposti per limitarne il perimetro in modo costruttivo sono, nella migliore delle ipotesi, ingenui (un registro delle lobby, trasparenza nel lavoro delle commissioni dell'Europarlamento, etc).

Più interessante l'idea secondo la quale “potrebbe giovare ai fini di una regolamentazione efficace del mercato unico spostare il baricentro dal singolo intervento strategico alla totalità del settore, e dalla misurazione ex ante dell'impatto alla valutazione ex post di cosa effettivamente funziona e cosa no in quel settore». L'utilizzo del “monitoraggio del mercato” per pervenire a proposte di inter-

vento sembra segnalare un approccio più umile e meno costruttivista, ma, come il Rapporto stesso non manca di segnalare, sottende costi importanti. Inoltre, un suo utilizzo estensivo potrebbe avere esiti controproducenti, proprio rispetto all'obiettivo dichiarato di contribuire alla lubrificazione del funzionamento dei mercati.

Il Rapporto suggerisce infatti che questo approccio possa interessare “non soltanto vecchi settori di cui sia già possibile identificare le strozzature e il cattivo funzionamento, ma anche settori nuovi e emergenti, e ciò al fine di esaminare come potrebbe l'intervento dell'Unione contribuire allo sviluppo del loro pieno potenziale di crescita”. Quest'affermazione andrebbe esattamente ribaltata. Mentre un *assessment* periodico di mercati rispetto ai quali è chiaro dove siano i colli di bottiglia e sui quali vi è un ampio accordo fra osservatori ed operatori circa i problemi di carattere regolatorio può essere utile, il tentativo di seguire freneticamente lo sviluppo dei settori innovativi è destinato a fallire o a risultare nocivo. Non vi è alcuna garanzia del fatto che anche i meglio informati fra i regolatori possano intuire lo sviluppo di un mercato, le sue potenzialità, la direzione in cui andranno gli equilibri competitivi. “Quanto può dirsi, si può dir chiaro; e su ciò, di cui non si può parlare, si deve tacere”.

Più in generale, il Rapporto sostiene che “la regolamentazione intelligente è quindi una regolamentazione di qualità, ma è anche una regolamentazione che non grava le imprese e i cittadini di inutili oneri amministrativi né impone costi di conformità eccessivi”, avanza la necessità di mettere in campo interventi che limitino la percezione della legislazione europea come inutilmente lobbistica e bizantina, suggerisce che “la Commissione non dovrebbe risparmiarsi nel tendere verso l'obiettivo di un taglio del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012”.

Tuttavia, nel complesso, non è chiaro quale sia effettivamente l'obiettivo. L'armonizzazione normativa non è improntata da alcuni principi chiari (la riduzione delle barriere all'entrata ai mercati, oppure conversamente la tutela di determinati “diritti sociali”) ma pare essere perseguita come un fine in sé. L'idea dello snellimento delle norme, pertanto della loro maggiore conoscibilità e quindi, in senso lato, il valore dell'efficienza economica, sembra trovare un limite nel costante ritorno al bisogno di sanare il “deficit democratico” dell'UE. L'utilizzo di formule come quelle di una regolamentazione “di qualità”, che tuteli e non “opprima” le imprese, non è utile ai fini di una definizione degli obiettivi e pertanto dei limiti della regolamentazione. In assenza di essi, un processo legislativo più spedito ed efficiente, quindi più “produttivo”, potrebbe paradossalmente portare alla diminuzione e non alla crescita della certezza del diritto.

## GLI AUTORI

- Filippo Cavazzoni è direttore editoriale dell’Istituto Bruno Leoni
- Luigi Ceffalo è fellow dell’Istituto Bruno Leoni
- Luca Fava è un ricercatore indipendente in campo economico e finanziario
- Pierre Garelo è direttore di IES-Europe e Professore di Economia presso la Faculté d’Economie Appliquée dell’Université Paul Cézanne di Aix-en-Provence (Francia)
- Andrea Giuricin è professore a contratto presso l’Università di Milano – Bicocca. e Fellow dell’Istituto Bruno Leoni.
- Carlo Lottieri è direttore teoria politica dell’Istituto Bruno Leoni
- Diego Menegon è fellow dell’Istituto Bruno Leoni
- Alberto Mingardi è direttore generale dell’Istituto Bruno Leoni
- Lucia Quaglino è ricercatrice alle dipendenze dell’Istituto Bruno Leoni
- Dalibor Rohac is a fellow of Legatum Institute in London, UK
- Josef Sima is president of CEVRO Institute in Prague, Czech Republic
- Carlo Stagnaro è direttore ricerche e studi dell’Istituto Bruno Leoni

## IBL Policy Paper

### CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

### COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.