



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

Olimpia Fontana e Luca Gasbarro

Nuove risorse proprie per il bilancio europeo

Aprile 2024 - n. 63





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

Questo *paper* è una versione ampliata del capitolo intitolato “La capacità fiscale dell’Unione europea” nel *LIBRO VERDE - Scriviamo insieme il futuro dell’Europa. Un progetto, un metodo e un’agenda costituente per la decima legislatura 2024-2029*, pubblicato nel marzo 2024 dal Movimento Europeo Italia (MEI). Il capitolo è il risultato della collaborazione tra il MEI e il Centro Studi sul Federalismo, con il contributo di ricerca da parte di Olimpia Fontana e Luca Gasbarro, all’interno di un gruppo di lavoro coordinato dal Vicepresidente del MEI, Giampiero Auletta Armenise, a cui partecipano Andrea Baschiera, Lea Cerin, Pier Virgilio Dastoli, Alberto Majocchi, Carola Picconi, Paolo Ponzano, Alberto Secli e Anna Maria Villa.

OLIMPIA FONTANA è Mario Albertini Fellow del Centro Studi sul Federalismo.

LUCA GASBARRO è dottore commercialista Junior Partner Studio Legale Tributario Fantozzi & Associati.

Nuove risorse proprie per il bilancio europeo

Olimpia Fontana e Luca Gasbarro

1. Introduzione

Il dibattito sulle nuove risorse proprie da destinare al bilancio europeo, in corso già prima della pandemia, assume oggi un’importanza ancora maggiore. Innanzitutto, a seguito dell’introduzione del corposo piano di ripresa messo in atto dall’Unione europea (*Next Generation EU - NGEU*), si è reso necessario creare nuovo debito pubblico europeo, con titoli che la Commissione europea ha emesso per conto dell’Ue al fine di finanziare tale piano (806 miliardi di euro, prezzi correnti). Una parte di questi titoli (338 miliardi di euro) finanzia trasferimenti a fondo perduto agli stati membri e quindi il relativo costo del debito dovrà essere sostenuto non dagli stati bensì dal bilancio europeo. Il NGEU è stato creato grazie alla decisione di aumentare il massimale delle risorse proprie del bilancio europeo, fornendo così la garanzia per emettere sul mercato i titoli di debito pubblico dell’Ue, che dovranno essere ripagati a partire dal 2028 fino al 2058¹. Inoltre, al di là del NGEU, le diverse crisi avvenute negli ultimi anni richiedono all’Ue di dotarsi di una propria capacità fiscale – un bilancio adeguato, finanziato da risorse proprie europee – per poter disporre sia di una fun-

zione di stabilizzazione in caso di shock asimmetrici, come fu la crisi del debito sovrano, sia di una funzione allocativa di beni pubblici europei, come il contrasto al riscaldamento climatico e la gestione di una comune difesa europea.

2. Risorse proprie proposte dalla Commissione europea

L'introduzione graduale di nuove risorse proprie da destinare al Quadro Finanziario Pluriennale è prevista dalla Decisione sulle risorse proprie del 2020² e dall'Accordo interistituzionale sulle questioni di bilancio, giuridicamente vincolante, stipulato a fine 2020 da Consiglio, Parlamento europeo e Commissione³. In seguito, la Commissione ha fornito maggiori dettagli in merito a nuove fonti di entrata, accompagnate da potenziali stime di gettito, in due successive proposte, nel 2021⁴ e nel 2023⁵. Si tratta principalmente di risorse proprie collegate alla politica ambientale dell'Ue e ai profitti delle società, con l'obiettivo di colpire inefficienze economiche, quali le emissioni di gas climalteranti responsabili del riscaldamento globale, l'elusione fiscale da parte delle grandi multinazionali e la concorrenza fiscale all'interno del mercato unico. La Commissione propone anche fonti di tipo statistico, di natura non fiscale, il cui gettito viene calcolato attraverso un'aliquota applicata, per un determinato settore, a dati statistici disponibili, quindi versato sotto forma di contributo nazionale proveniente dalle casse pubbliche dei paesi membri. Queste risorse passano dai bilanci nazionali, ma la loro natura è strettamente orientata al conseguimento di politiche di interesse per l'Ue.

2.1. Risorsa propria basata sull'ETS riformato

La Commissione ha presentato una proposta legislativa nel 2021 per riformare l'*Emission Trading System* dell'Ue, ovvero il sistema di *carbon pricing* basato su un mercato delle quote di emissioni dannose per il clima. Tale riforma è essenziale per rispettare gli obiettivi del pacchetto *Fit for 55*, con cui si intende una riduzione dell'emissioni del 55% rispetto ai valori del 1990. La proposta comprende riforme che riguardano l'ambito di applicazione del sistema ETS (cioè i settori coperti), il meccanismo di assegnazione (assegnazione gratuita o vendita all'asta delle quote di emissione) e il numero di quote rilasciate (il tetto massimo). Tra le più importanti novità vi è l'inclusione sia del settore marittimo nell'attuale ETS, nonché l'integrazione del settore edilizio e del trasporto stradale sotto forma di un sistema di carbon pricing separato, l'ETS2, a partire dal 2026. Ciò andrebbe di conseguenza ad aumentare il gettito fornito dalla vendita delle quote ETS, soprattutto grazie al ruolo dei settori stradale e residenziale, che rappresentano rispettivamente il 28% e 8% delle emissioni totali dell'Ue (Gore et al. 2021). Per quanto riguarda il trasporto aereo, nel 2023 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo politico per garantire che anche questo settore contribuisca alla decarbonizzazione. Pertanto, il sistema ETS si applicherà ai voli intraeuropei, mentre il sistema CORSIA (*Carbon Offsetting and Reduction for International Aviation*)⁶ si applicherà ai voli extraeuropei da e verso i paesi terzi che vi partecipano.

Attualmente, la maggior parte delle entrate derivanti dalla vendita dei certificati di emissione spetta agli Stati membri, che dovrebbero utilizzarne almeno il 50% per af-

frontare spese nazionali relative ai cambiamenti climatici. Nella proposta del 2021, la Commissione ha suggerito di destinare il 25% delle entrate al bilancio dell'UE, per un valore stimato di circa 9 miliardi di euro all'anno nel periodo 2023-2030, mentre per quanto riguarda la parte rimanente ha proposto che gli Stati membri utilizzino la totalità delle entrate per scopi legati al clima. La quota di proventi destinate al bilancio europeo è stata successivamente rivista nel 2023: la Commissione ha alzato al 30% la quota per l'Ue, ovvero 19 miliardi di euro l'anno.

Il *carbon pricing* ha un impatto regressivo sui redditi, andando a pesare relativamente di più sui redditi più bassi. Per compensare tali effetti redistributivi negativi, la Commissione prevede di istituire un *carbon dividend*, attraverso un Fondo sociale per il clima (*Social Climate Fund*). Per il Fondo è prevista una quota del 25% delle entrate del nuovo sistema ETS2 per un importo pari a 65 miliardi di euro per il periodo 2026-2032, a disposizione dei paesi membri per sostenere la transizione nel settore dei trasporti, migliorare l'efficienza energetica degli edifici e combattere la povertà energetica.

2.2. Risorsa propria basata sul CBAM

L'obiettivo principale del *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) è quello di sostenere la riduzione delle emissioni globali di carbonio, affrontando il rischio di rilocazione delle emissioni dal territorio europeo, dove le imprese sono soggette a *carbon pricing*, verso giurisdizioni meno ambiziose nella loro politica climatica. Il CBAM prevede il pagamento alla frontiera esterna dell'Ue di un *carbon price* ed è concepito per correggere le differenze

di costo causate dall'assenza di adeguate forme di mitigazione nei Paesi terzi, in modo da garantire il *level playing field* tra beni europei e beni importati.

Nell'ambito del CBAM, partito a ottobre 2023 con una fase iniziale transitoria per essere poi operativo dal 2026, i dichiaranti dovranno acquisire una quantità di certificati sufficiente a coprire le emissioni delle loro merci importate. Secondo il regolamento⁷, gli Stati membri saranno responsabili della riscossione delle entrate derivanti dalla vendita dei certificati del CBAM. La Commissione propone di destinare al bilancio europeo il 75% dei proventi della vendita dei certificati del CBAM. Di conseguenza, a partire dal 2026, le entrate previste ammonterebbero a 1,5 miliardi di euro e nel 2030 si ipotizza che raggiungeranno i 2,1 miliardi di euro all'anno.

2.3. Risorsa propria basata sulla riallocazione dei profitti delle grandi imprese multinazionali

Nel 2021, la Commissione ha lanciato una *roadmap* per l'introduzione di una *digital tax*, che compare anche nell'Accordo interistituzionale del 2020 sulle questioni di bilancio. Tuttavia, un accordo di carattere globale ha reso superata l'idea di una tassazione limitata al solo settore digitale. Nel 2021 infatti nell'ambito dell'iniziativa OCSE/G20 per una riforma della tassazione globale (*Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting* - BEPS) è stato raggiunto l'accordo per affrontare gli effetti sul fisco della globalizzazione e della digitalizzazione attraverso un approccio basato su due pilastri. In base all'accordo, le multinazionali globali con ricavi mondiali superiori a 20 miliardi di euro dovranno riassegnare il 25% dei loro profitti residui

al Paese in cui si trovano i clienti e gli utenti di tali multinazionali (cioè alle cosiddette “giurisdizioni di mercato”) (Primo Pilastro). Inoltre, è stata concordata un'aliquota minima globale di imposta effettiva sulle società del 15% per le multinazionali con ricavi mondiali superiori a 750 milioni di euro, che deve essere pagata nei Paesi in cui esse operano e non solo in quelli in cui hanno la sede centrale (Secondo Pilastro).

In aggiunta, l'accordo BEPS prevede l'abolizione e la sospensione delle imposte sui servizi digitali e di altre misure analoghe attualmente in vigore. Ciò implica che in futuro non esisteranno nuove imposte aggiuntive sui servizi digitali, oltre all'imposta risultante dall'accordo globale. Pertanto, la precedente proposta di imposta digitale della Commissione viene superata da una soluzione di portata globale basata sul concetto di ripartizione dei diritti di imposizione e sull'applicazione di un'aliquota fiscale effettiva minima del 15% sugli utili globali delle imprese multinazionali. Per quanto riguarda l'Ue, tutti i paesi membri hanno accettato l'accordo.

In recepimento dell'accordo OCSE/G20 la direttiva del Consiglio per una tassazione minima globale per le multinazionali è collegata a importanti politiche e strategie dell'Ue relative all'economia digitale e rispetta il mantenimento del mercato unico. Pertanto, i proventi di tale tassazione sono un candidato ideale per finanziare politiche e progetti europei. Sulla base delle stime dell'accordo globale, si presume che, nell'ambito del Primo Pilastro, dovrebbero essere riassegnati annualmente alle giurisdizioni di mercato i diritti di tassazione su oltre 125 miliardi di dollari di profitti, senza però specificare quanti siano i profitti riferiti alle giurisdizioni di mercato dell'Ue.

La proposta della Commissione per una risorsa propria basata sul Primo Pilastro consiste nel trasferire al bilancio europeo il 15% delle risorse raccolte attraverso la riallocazione del 25% dei profitti residui delle multinazionali nei paesi europei. La Commissione stima che le entrate per il bilancio ammonterebbero a un importo tra 2,5 e 4 miliardi di euro all'anno.

2.4. Risorsa propria basata sulla plastica (risorsa statistica)

La risorsa propria basata sulla plastica è una fonte di tipo statistico, in vigore dal 1° gennaio 2021, introdotta dall'Ue con l'obiettivo di ridurre la produzione di rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, così come voluto dalla *European Strategy for Plastics in a Circular Economy* del 2018. L'idea di attribuire tale gettito al bilancio europeo si basa sulla presenza di esternalità negative derivanti dalla produzione e incenerimento di tali rifiuti, in quanto causano emissioni dannose per il clima; inoltre, da un punto di vista economico, la non-azione implica costi associati con la rimozione dei rifiuti di plastica dalle coste e dalle spiagge in Europa, quantificati in 630 milioni di euro l'anno (Pinto da Costa *et al.*, 2020).

La risorsa propria basata sulla plastica si calcola applicando un'aliquota uniforme di 0,80 euro per chilogrammo di rifiuti di imballaggio in plastica non riciclati (dati disponibili su Eurostat per tutti i paesi membri) con la possibilità di prevedere un meccanismo di correzione per i paesi più poveri⁸. Secondo stime del 2018 fornite dalla Commissione, le entrate previste ammontano a 6,2 miliardi di euro l'anno, al netto dei meccanismi di correzione. Per ciascun

paese, la somma identificata applicando l'aliquota uniforme viene trasferita al bilancio europeo in qualità di contributo nazionale.

2.5. Risorsa propria basata sui profitti delle società (risorsa statistica)

Uno dei problemi maggiori del mercato interno europeo consiste nella concorrenza fiscale tra paesi membri. Essa sottrae alle casse pubbliche base imponibile mobile, ovvero capitali attratti da regimi fiscali più vantaggiosi, andando a esercitare pressioni al ribasso sul livello medio di tassazione vigente in Europa. L'aliquota nominale media dell'imposta sul reddito delle società nei paesi dell'Ue è infatti passata dal 35% nel 1995 al 21,2% nel 2023. L'accordo BEPS segna l'inizio della prevista riforma dell'imposta sulle società a livello mondiale e di conseguenza anche nell'Ue. In base al Secondo Pilastro, le multinazionali globali che raggiungono la soglia di 750 milioni di euro di fatturato devono applicare un'imposta effettiva minima globale del 15%. Essa dovrebbe generare circa 150 miliardi di dollari di nuove entrate fiscali a livello globale, mentre nell'Ue porterebbe un gettito di 64 miliardi di euro all'anno, con la previsione che tale cifra aumenti nel tempo fino a 72 miliardi di euro (Baraké *et al.* 2021).

Le regole di tassazione minima concordate nel Secondo Pilastro seppur accettate dai paesi dell'Ue, non sono ancora in vigore a livello globale. Tuttavia, l'Ue le ha assimilate nell'iniziativa *Business in Europe: Framework for Income Taxation* (BEFIT), mirata all'introduzione di regole uniformi a livello europeo ai fini della determinazione della base imponibile delle società che fanno parte di uno stes-

so gruppo. La BEFIT si pone come riferimento per un'altra nuova proposta di risorsa propria da parte della Commissione. Si tratta di una risorsa propria temporanea di tipo statistico, il cui importo sarà calcolato moltiplicando un'aliquota comune dello 0,5% per il dato relativo al Risultato Lordo di Gestione delle società finanziarie e non finanziarie in ciascun paese membro. L'ammontare corrispondente sarà quindi prelevato dai bilanci pubblici sotto forma di contributo nazionale e trasferito al bilancio europeo, per una somma stimata di circa 16 miliardi di euro all'anno.

3. Proposte di ulteriori nuove risorse proprie europee

Oltre alle proposte già avanzate dalla Commissione, si potrebbero individuare altri settori e relative basi imponibili per l'introduzione di nuove risorse proprie aggiuntive. I criteri da seguire dovrebbero rispondere a valutazioni di efficienza e al loro legame con le priorità dell'Ue. In primo luogo, andrebbero considerati quei settori che presentano forti esternalità negative, cioè inefficienze economiche dannose per la società che non vengono incluse nei prezzi di mercato. In questa categoria rientrano, in particolare, la proposta di introdurre sovrainposte europee nei settori del gioco d'azzardo e del tabacco, entrambi responsabili di esternalità negative, come ludopatie e gravi problemi di salute, e la tassa sulle transazioni finanziarie, per il rischio di generare instabilità sui mercati finanziari. Si tratta di autentiche risorse proprie europee, la cui provenienza esclude i bilanci nazionali. In secondo luogo, il collegamento con determinate politiche europee rende alcune proposte particolarmente utili a incentivare comportamenti virtuosi.

Questo è il caso dell'introduzione di nuove risorse proprie di tipo statistico, come quelle basate sul divario retributivo di genere e lo spreco alimentare. Tuttavia, esse non si configurano come risorse proprie genuine, ma come contributi nazionali provenienti dai bilanci pubblici dei paesi membri.

3.1. Risorsa propria basata sui profitti delle società (risorsa statistica)

In Italia il settore del gioco d'azzardo è in continua espansione, nonostante le ripetute crisi degli ultimi anni. Nel 2022 il volume di denaro giocato (la raccolta) è aumentato del 54% rispetto al 2020 (anno in cui a causa della pandemia ha visto una contrazione del 20%), passando da 88 miliardi di euro (2020) a 136 miliardi di euro (2022), segnando così un nuovo record storico (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, 2022). Tuttavia, la diffusione dell'offerta ludica in Italia comporta importanti costi sociali, quali l'insorgere dei fenomeni di dipendenza dal gioco e l'infiltrazione nel settore delle organizzazioni criminali.

In Italia nel 2022 il gettito per l'erario ammonta a 11,2 miliardi di euro a fronte di una raccolta di 136 miliardi di euro, quindi l'incidenza della tassazione sul volume d'affari corrisponde all'8%. È importante notare che nel 2018 tale dato si attestava al 10%. In ogni caso, va rilevato che il peso della tassazione sui giochi risulta modesto anche paragonato ad altre tipologie di tassazione, come per esempio la t'imposizione sul reddito del lavoro delle persone fisiche (tra 23% e 43%).

La tassazione del gioco, sia in Italia che nel resto dei principali paesi europei, non è uniforme per le diverse ti-

pologie di gioco. Così, se i giochi tradizionali (lotto e lotterie) sono sottoposti a un prelievo fiscale corrispondente al margine erariale residuo, altri settori (scommesse e giochi di nuova generazione) prevedono aliquote e basi imponibili diverse a seconda del tipo di gioco. Allo stesso modo, negli altri paesi europei i sistemi di tassazione sono strutturati su una base imponibile che può essere rappresentata dalla raccolta o dal margine lordo. Differenze si riscontrano anche rispetto alle aliquote fiscali applicate, pur restando in Italia mediamente più elevate.

Una sovrainposta lineare, con aliquota uniforme, che va ad aggiungersi ai sistemi nazionali senza modificarne la struttura interna, potrebbe essere la via percorribile per applicare una sovrimposta europea sul settore dei giochi, sottoforma di una ritenuta alla fonte sull'ammontare della vincita nel momento in cui tale importo viene erogato. Nell'Ue il dato delle vincite totali (2022) è di circa 504 miliardi di euro. Di conseguenza, nell'ipotesi di applicare un'aliquota del 10% su tutte le vincite realizzate dai giocatori nei paesi membri, il gettito che si potrebbe realizzare ammonterebbe a circa 50 miliardi di euro l'anno.

Alla luce di questa proposta è importante segnalare un elemento di complessità, legato al rinnovo delle concessioni pluriennali agli operatori del settore. In base ai principi europei in materia dei giochi (libera concorrenza sul mercato comune, non discriminazione, tutela dell'affidamento e della buona fede nei rapporti tra concessionario e giocatore e nei rapporti tra concessionario e pubblica amministrazione, statuiti dall'art 49 del TFUE e secondo una costante giurisprudenza) i concessionari possono avvalersi del principio della tutela del legittimo affidamento, previsto per qualsiasi

operatore economico in capo al quale un'autorità nazionale abbia fatto sorgere fondate aspettative. Pertanto, al fine di evitare in applicazione del suddetto principio, che gli operatori siano legittimati a contestare le modalità di applicazione di eventuali modifiche, l'idea di introdurre una sovrimposta europea sull'ammontare delle vincite richiede alcune riflessioni legate al quadro fiscale di riferimento dei giochi e al rinnovo delle concessioni.

Considerato che la tassazione nel settore dei giochi colpisce il volume della raccolta, i redditi degli operatori ricevuti le concessioni e le vincite del giocatore, una volta avvenuti i rinnovi delle concessioni agli operatori, la tassazione della raccolta e dei redditi dei concessionari non dovrebbe subire variazioni in corso di concessione, in linea con i principi europei.

Sarebbe pertanto auspicabile che il legislatore preveda che l'ammontare dei premi e delle vincite ricevute, equiparabile ad una fonte di reddito per il giocatore, possa essere oggetto di variazioni anche in costanza di concessione, in modo da rendere possibile l'introduzione di una sovrimposta europea sulle vincite. In alternativa sarebbe necessario verificare la compatibilità della presente proposta rispetto alla tempistica dei rinnovi delle concessioni nei vari paesi europei con un'introduzione della sovrimposta europea alle varie scadenze delle singole concessioni, in modo da prevedere un calendario per l'introduzione della sovrimposta europea sulle vincite, che di conseguenza, avverrebbe in maniera graduale⁹.

3.2. Risorsa propria basata sul consumo di sigarette

L'intento della legislazione europea nel settore del tabacco è quello di armonizzare la tassazione, tenendo pre-

sente il raggiungimento di un duplice scopo: da una parte, fornire in modo stabile entrate alle casse degli Stati; dall'altra, aumentare il grado di protezione della salute e quindi ridurre l'esternalità negativa del consumo del tabacco. In effetti in Ue il consumo di sigarette presenta un andamento in costante diminuzione nel tempo.

All'interno dell'Ue ciascun paese membro presenta una diversa preferenza sul tipo di tassazione, ma nello stabilire il livello di tassazione da applicare internamente deve rispettare delle regole comuni, come una tassazione mista, cioè composta da imposte sia specifiche (fissa in base alla quantità) sia ad valorem (in percentuale del prezzo). Questo meccanismo dovrebbe garantire da una parte che i prezzi, sebbene diversi tra i vari paesi membri, non diminuiscano oltre una certa soglia, in modo da non incentivare il consumo di tabacco, e, dall'altra, che a fronte di un calo del consumo, il gettito fiscale per gli Stati si mantenga comunque stabile, attraverso un aumento graduale delle imposte.

In linea con l'intento della Commissione di disincentivare un consumo dannoso per la salute applicando un costo aggiuntivo sul consumo di sigarette, si potrebbe, a parità di regime fiscale nazionale e indipendentemente dai prezzi in vigore, introdurre una sovrimposta europea di 0,05 euro a sigaretta. Una soluzione ottimale prevedrebbe forme di tassazione aggiuntiva anche per sigarette elettroniche, sigari e tabacco per pipe. Tuttavia, limitandosi al consumo di sigarette, con un ammontare totale di circa 402 miliardi di sigarette nel 2022, si può stimare che una sovrimposta da 0,05 euro a sigaretta produrrebbe un gettito di 20 miliardi di euro l'anno per il bilancio europeo.

3.3. Risorsa propria basata sulle transazioni finanziarie

A seguito della crisi finanziaria del 2008, la Tassa sulle transazioni finanziarie (Ttf) è stata spesso evocata come risposta al forte squilibrio che si è creato negli ultimi decenni tra crescita dell'economia reale e crescita della finanza speculativa. Essa si differenzia da una tassa sulle società finanziarie, in quanto non mira a tassare i profitti delle banche, ma quelle transazioni effettuate ad alta frequenza, spesso automatizzate. Costituisce quindi un onere per i partecipanti sui mercati finanziari che operano ad altissima velocità, mentre restano escluse le transazioni finanziarie dei piccoli risparmiatori, quindi prestiti, mutui, contratti assicurativi e transazioni con carte di credito.

Economisti sostenitori della Ttf, come Keynes, Tobin, Stiglitz, Summers, ritengono che una tassa di questo tipo andrebbe a ridurre le transazioni speculative ad alta frequenza, quelle che non solo legate ai cosiddetti "fondamentali" delle attività sottostanti e che generano volatilità, portano effetti destabilizzanti sui mercati. Secondo loro, tale tassa agirebbe come misura correttiva, in quanto aumentando i costi delle transazioni andrebbe a ridurre il comportamento speculativo sui mercati e quindi a ridurre la volatilità. Un'ulteriore posizione a sostegno della Ttf riguarda la doverosa partecipazione a cui sarebbe tenuto il settore finanziario alla produzione di risorse pubbliche da destinare al bilancio europeo, tesi sostenuta soprattutto a seguito della crisi finanziaria del 2007-2008 dal Parlamento europeo. I detrattori della Ttf sostengono invece che essa andrebbe a ridurre la liquidità sul mercato e quindi a distorcere l'efficienza del mercato, causando un aumento della volatilità.

Nel 2011 la Commissione ha proposto di istituire una Ttf comune a livello europeo su base ampia, con l'obiettivo di armonizzare la tassazione (presente in varie forme nei paesi europei) ed evitare quindi la frammentazione all'interno del mercato unico dei servizi finanziari. Le stime indicavano un gettito di 57 miliardi di euro l'anno, da destinare al bilancio europeo. Tuttavia, una volta accertata l'impossibilità di ottenere l'unanimità in sede di Consiglio, nel 2013 è stata intrapresa la strada della cooperazione rafforzata da parte di un gruppo volenteroso di paesi membri¹¹, tuttavia di nuovo senza successo. Nel 2018 Francia e la Germania hanno avanzato la proposta¹² di introdurre una Ttf sulla base del modello francese, caratterizzata da una base imponibile ridotta¹³. In questa nuova versione, si stima un gettito di 3,5 miliardi di euro.

Un'efficace implementazione della Ttf dovrebbe basarsi sul consenso e il coordinamento multilaterale. Con un'applicazione estesa, quanto meno a livello di G20, sarebbe infatti possibile ridurre conseguenze di evasione e delocalizzazione tipiche di Ttf di portata più limitata. Uno studio del 2019 (con dati del 2017) stima il gettito che potrebbe derivare da una Ttf globale, fornendo stime per i paesi dell'Ue (Pekanov e Schratzenstaller, 2019). La base imponibile da loro considerata è ampia, comprende azioni e obbligazioni societarie (non titoli di Stato), titoli derivati negoziati in borsa e titoli derivati *over-the-counter*, mentre l'aliquota è bassa e differenziata: dello 0,1% sulle transazioni di azioni e obbligazioni e dello 0,01% sulle transazioni di derivati¹⁴. Ipotizzando di applicare aliquote ancora più basse, per esempio dello 0,05% per le azioni e 0,025% per le obbligazioni societarie (mantenendo 0,01% sui derivati), si può stimare un gettito di circa

23 miliardi di euro¹⁵, sotto un'ipotesi prudente di elevata elasticità di sostituzione ed elevata rilocalizzazione¹⁶.

3.4. Risorsa propria basata sul *gender-pay-gap* (risorsa statistica)

Nell'ambito della Strategia per l'uguaglianza di genere 2020-2025, l'Ue si è prefissata di promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne in tutti gli ambiti, tra cui la retribuzione salariale (Principio della parità salariale, art. 157 TFUE). Una risorsa propria legata al divario di retribuzione di genere (*Gender pay gap* – GPG)¹⁷ presente in ciascuno Stato membro sarebbe quindi una candidata legittima al finanziamento del bilancio europeo.

In base ai dati Eurostat, nel 2021 il GPG nell'Ue è del 12,7%, il che significa che le donne guadagnano quasi il 13% in meno degli uomini. Le donne dovrebbero lavorare 1,5 mesi in più per recuperare la differenza, perché in media guadagnano 0,87 euro per ogni 1 euro guadagnato dagli uomini. Nell'Ue esiste una grande variabilità nelle performance dei paesi, con un minimo di 0,7% per il Lussemburgo e un massimo del 22,3% per la Lettonia (4,2% per l'Italia).

Introdurre una risorsa statistica legata al GPG richiede di definire alcuni criteri. Una proposta è quella di utilizzare 0% come valore di benchmark al fine di incentivare una riduzione completa del fenomeno. Si potrebbe applicare per ogni punto percentuale al di sopra del benchmark (0%) un'aliquota dello 0,003% del Reddito Nazionale Lordo (RNL)¹⁸. Secondo stime del Parlamento europeo, una risorsa così ideata permetterebbe di prelevare dai bilanci nazionali contributi basati sul GPG per un totale di 4,8 miliardi di euro (Bandelow *et al.*, 2023).

3.5. Risorsa propria basata sullo spreco alimentare (risorsa statistica)

Lo stesso metodo applicato per la riduzione del GPG potrebbe essere utilizzato idealmente anche per incentivare la riduzione dello spreco alimentare, tema legato alle politiche di sostenibilità dell'Ue, come la strategia *Farm to Fork* (parte dello *European Green Deal*), che prevede misure per ridurre lo spreco alimentare e creare un sistema alimentare più sostenibile. È stato infatti stimato che 89 milioni di tonnellate di cibo, equivalenti a 180 kg pro capite, vengono buttati ogni anno.

Anche per lo spreco alimentare si può ipotizzare come obiettivo l'eliminazione del fenomeno, da incentivare attraverso il pagamento di un contributo nazionale basato sulla performance dei paesi. Avendo a disposizione i dati Eurostat, si potrebbe applicare un'aliquota dello 0,003% del RNL per ogni chilogrammo pro-capite di rifiuti alimentari prodotti da ciascun paese¹⁹. Il Parlamento europeo stima che una risorsa propria basata sullo spreco alimentare pro-capite permetterebbe di prelevare dai bilanci nazionali contributi per un totale di 5,2 miliardi di euro l'anno (Bandelow *et al.*, 2023).

4. Conclusioni

Le risorse proprie proposte dalla Commissione sono previste a partire dal 2028, ovviamente una volta superata la procedura speciale prevista dal Trattato sul Funzionamento dell'Ue (TFUE). Tutte le decisioni sulle nuove risorse proprie destinate a integrare o sostituire le attuali misure di finanziamento delle spese dell'Ue devono essere conformi al sistema delle risorse proprie in base

all'art. 311 (1) del TFUE. L'articolo 311 (3) del TFUE stabilisce la procedura - una procedura legislativa specifica con alcune caratteristiche distintive - per l'attuazione e la modifica dell'attuale configurazione di risorse proprie. In pratica, qualsiasi decisione relativa a modifiche del sistema di risorse proprie esistente non solo richiede il consenso unanime del Consiglio, su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo, ma anche l'approvazione da ogni Stato membro in base ai rispettivi requisiti costituzionali (nella maggior parte dei casi la responsabilità di ratificare la Decisione sulle risorse proprie spetta al parlamento nazionale, mentre in alcuni altri è il governo a decidere).

Il paniere di nuove entrate proposte dalla Commissione una volta a regime dovrebbe generare un gettito totale tra i 45,2 e i 47,3 miliardi di euro. Un ammontare sufficiente a sostenere i costi del debito emesso per finanziare il NGEU, ma che non soddisfa la mole di investimenti necessari, per esempio, per sostenere beni pubblici europei, come la transizione ecologica, la nascente politica industriale europea, la difesa. Pertanto, è necessario individuare nuove risorse proprie aggiuntive, come quelle qui descritte: se messe in atto simultaneamente, potrebbero generare un gettito totale di circa 103 miliardi di euro l'anno. Complessivamente, considerando sia le risorse previste dalla Commissione sia quelle qui ipotizzate, il bilancio europeo potrebbe beneficiare di un ammontare di circa 150 miliardi di euro, corrispondente a circa l'1% del Pil dell'Ue (tab. 1).

La proposta qui avanzata richiede tuttavia qualche riflessione. Innanzitutto, alcune risorse proprie europee qui

presentate (gioco, tabacco, fonti statistiche sul GPG e spreco alimentare) generano squilibri tra i diversi paesi membri rispetto al loro carico fiscale. In alcuni casi, come per esempio il gioco d'azzardo, vi sono paesi in cui l'incidenza della sovrattassa rispetto al Pil è 10 volte maggiore rispetto a quella di altri paesi, un risultato che va di pari passo con il peso che il settore del gioco ha nell'economia del paese. Ciò risulta in linea con l'intenzione di colpire e ridurre un comportamento negativo per la società, ma dall'altra parte potrebbe essere motivo di opposizione da alcuni governi, richiedendo meccanismi di compensazione per rendere la proposta politicamente più accettabile.

A monte di ogni proposta di introduzione di nuove risorse proprie va poi considerato che il lato delle entrate non può essere ripensato senza avere ben presente un approccio "a pacchetto" al bilancio europeo, ovvero senza aver identificato dal lato delle uscite le voci di spesa prioritarie, nonché gli eventuali collegamenti tra fonti di entrata e capitoli di spesa. Oltre a fornire prezioso gettito, in alcuni casi è evidente la coerenza di determinate fonti rispetto agli obiettivi di policy. Così, le tasse ambientali sostengono la transizione ecologica, la tassazione sulle società promuove parità di condizioni all'interno del mercato unico europeo e potrebbe sostenere una politica industriale europea, la TTF si collega al progetto di Unione del mercato dei capitali.

Infine, bisogna riconoscere che in un'ottica di lungo periodo sarebbe preferibile costruire un sistema di risorse proprie intorno a fonti di entrata "strutturali" e non temporanee. In particolare, le entrate legate alle politiche ambientali (ETS, CBAM, plastica), e le imposte c.d. comporta-

mentali (gioco, tabacco, GPG, spreco alimentare) sono per loro natura destinate a ridursi in funzione del loro successo. Tuttavia, questo risultato di lungo periodo non pregiudica che nel breve-medio termine si possano introdurre fonti come quelle qui proposte, nell'attesa di costruire un sistema di entrate più stabile, per esempio puntando su una strategia legata alla tassazione societaria, anche in ottica di sostenere una politica industriale europea.

Tab. 1 Gettito derivante dall'introduzione di nuove risorse proprie europee

Risorse proprie proposte dalla Commissione europea	miliardi di euro	%
Risorse europee autentiche		
ETS riformato	19	13%
CBAM	1,5 - 2,1	1%
Primo Pilastro	2,5 - 4	2%
Risorse statistiche (contributi nazionali)		
Profitti società	16	11%
Rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati	6,2	4%
Totale risorse proprie proposte dalla Commissione europea	45,2 - 47,3	31%
Risorse proprie aggiuntive - Risorse europee autentiche		
Gioco d'azzardo	50	34%
Tabacco	20	13%
Transazioni finanziarie	23	15%
Risorse statistiche (contributi nazionali)		
GPG	4,8	3%
Spreco alimentare	5,2	3%
Totale risorse proprie proposte aggiuntive	103	69%
TOTALE RISORSE PROPRIE	148,2 - 150,3	100%

Note

- 1 Si stima che il fabbisogno finanziario annuo totale (quota capitale e interessi) potrebbe raggiungere tra i 22 e i 27 miliardi di euro nel 2030 (rispettivamente lo 0,11% e lo 0,13% del PIL dell'UE), prima di diminuire gradualmente verso i 13,9 miliardi di euro alla fine del programma (Claeys *et al.*, 2023).
- 2 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053>
- 3 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222(01)&from=EN)
- 4 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0566>
- 5 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0330>
- 6 CORSIA introduce l'obbligo per le compagnie aeree di acquistare compensazioni per raggiungere l'obiettivo generale di stabilizzare le emissioni nette del trasporto aereo internazionale ai livelli del 2020. La compensazione consiste nel pagare un altro attore per ridurre le sue emissioni invece di ridurre le proprie. Pertanto non riduce le emissioni dell'acquirente.
- 7 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956>
- 8 Il meccanismo di correzione riduce di un importo forfettario i contributi nazionali dei paesi membri il cui reddito nazionale lordo pro capite è inferiore alla media europea del 2017. L'importo forfettario corrisponde a un quinto della quantità media pro capite di rifiuti di imballaggio in plastica non riciclati registrata nell'Ue nel 2017, moltiplicata per la popolazione residente nel Paese nel 2017. Pertanto, la formula per il calcolo dell'importo forfettario è 0,80 euro moltiplicato per

3,4 chilogrammi moltiplicato per la dimensione della popolazione (Schratzstaller M. *et al.*, 2023).

- 9 In attesa che tale sovrapposta possa essere introdotta da tutti gli stati a livello europeo, si può immaginare che in un primo momento essa sia una risorsa nazionale con l'impegno che a regime diventi una sovrapposta destinata al bilancio europeo.
- 10 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0056_EN.pdf
- 11 Austria, Belgio, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Italia, portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna.
- 12 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10097-2019-INIT/en/pdf>
- 13 Si tratta di un prelievo che incide sul trasferimento di proprietà di titoli azionari e strumenti assimilati (ma non titoli di debito) ammessi allo scambio sui mercati regolamentati, di società quotate aventi sede in uno Stato membro dell'Ue e la cui capitalizzazione di mercato superi 1 miliardo di euro al 1° dicembre dell'anno precedente per evitare di danneggiare le imprese più piccole. Sarebbero esenti anche le offerte pubbliche iniziali, il *market making* e il *trading intraday*. Secondo il documento Franco Tedesco, l'aliquota d'imposta non dovrebbe essere inferiore a 0,2%.
- 14 Gli autori stimano un gettito di 19,7 miliardi di euro da una TTF sulle azioni (aliquota dello 0,1%), 5,8 miliardi di euro sulle obbligazioni (aliquota dello 0,1%) e 12,1 miliardi di euro sui derivati (aliquota dello 0,01%).
- 15 Tale somma viene calcolata partendo dalle stime di gettito fornite da Pekanov e Schratzenstaller (2019). Si calcola quindi che le basi imponibili per le tre categorie di titoli ammontino a 196,8 miliardi di euro (azioni), 58,3 miliardi di euro (obbligazioni) e 1.218,2 miliardi di euro (derivati).

- 16 Ricorrendo oltre che al principio del luogo di residenza – la tassa si applica se almeno uno dei due soggetti coinvolti nella transazione ha sede in un paese che ha adottato l'imposizione – anche al principio del luogo di emissione del titolo – si guarda al luogo in cui ha sede la società che ha emesso il titolo oggetto della transazione – dovrebbe essere più difficile eludere l'imposta attraverso la delocalizzazione di attività e stabilimenti al di fuori delle giurisdizioni che adottano la FTT.
- 17 Il GPG viene misurato come differenza tra la retribuzione oraria lorda media di uomini e donne, espressa in percentuale della retribuzione oraria lorda media degli uomini, ed è calcolato per le imprese con 10 o più dipendenti.
- 18 Per esempio, l'Italia presenta un valore di 4,2% di GPG e un RNL di circa 1.697 miliardi di euro. Quindi il contributo nazionale verrebbe calcolato nel seguente modo: $4,2 \times 1.697.473 \times 0,003 = 213$ milioni di euro.
- 19 Per esempio, l'Italia presenta uno spreco alimentare pro-capite di 146 kg all'anno. Quindi il contributo nazionale verrebbe calcolato nel seguente modo: $142 \times 1.697.473 \times 0,003 = 743$ milioni di euro.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (2023), Libro Blu 2022 Relazione, <https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/151943740/Libro+blu+2022+-Relazione.pdf/0c22441f-e908-8e3c-75e7-828d150bf57a?t=1704734828425>
- Bandelow B., Pouwels A. and Schwarcz A. (2023), Statistical own resources. Examples of the gender pay gap and food waste, BRIEFING, BUDG Committee of European Parliament.
- Baraké, M., Neef, T., Chouc, P.-E. and Zucman, G. (2021), Revenue Effects of the Global Minimum Tax: Country-by-country Estimates, Note (2), EU Tax Observatory, October 2021.
- Claeys G., McCaffrey C. and Welslau L. (2023), What will it cost the European Union to pay its economic recovery debt?, Bruegel Analysis, https://www.bruegel.org/analysis/what-will-it-cost-european-union-pay-its-economic-recovery-debt#footnote5_fdd4xwz
- Pekanov A. and Schratzenstaller M. (2019), A Global Financial Transaction Tax. Theory, Practice and Potential Revenues, WIFO Working Papers, No. 582, https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=61805&mime_type=application/pdf
- Pinto da Costa J., Rocha-Santos T. and Duarte A. (2020), The Environmental Impacts of Plastics and Micro plastics use, Waste and Pollution: EU and National Measures, Committee on Petitions of European Parliament.
- Schratzenstaller M. *et al.* (2023), New EU own resources: possibilities and limitations of steering effects and sectoral policy co-benefits, BUDG Committee of European Parliament.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

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

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

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

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Vincenzo Arbarello, 8

10122 Torino - ITALY

Telefono 011 15630 890

info@csfederalismo.it

www.csfederalismo.it