



OLIMPIA FONTANA E LUCA GASBARRO

**UNA PROSPERITY AND SECURITY UNION
EUROPEA: CAPACITÀ FISCALE E BENI PUBBLICI**

Aprile 2019

ISSN: 2038-0623

ISBN 9788896871799

Copyright © Centro Studi sul Federalismo e Movimento Europeo Italia 2019

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from this document can be made according to copyright law, providing information on the source.

ABSTRACT

The economic and monetary union is far from completed. The introduction of a stabilization function in case of an asymmetric shock and its financing have been widely debated. At the same time, the creation of additional new own resources to strengthen the scope of the European Union (EU) budget has also been discussed. This paper tries to single out possible candidates for new European own resources that respond to the principle of value added, apply to sectors where negative externalities arise and are politically feasible, given the obstacle of the unanimity mode of decision in the Council. The resources collected could be devoted to promote policies at EU level in the fields of prosperity (investment and employment) as well as European public goods like borders control, migration management and common defence.

Keywords: capacità fiscale, beni pubblici europei, risorse proprie

Olimpia Fontana è ricercatrice al Centro Studi sul Federalismo

E-mail: fontana@csfederalismo.it

Luca Gasbarro è Dottore commercialista Associato Studio Legale e Tributario Fantozzi & Associati

E-mail: lgasbarro@fantozzieassociati.it

Ringraziamenti:

Giampiero Auletta Armenise, Vicepresidente del Movimento Europeo Italia

Marco De Andreis, membro della Segreteria di +Europa

Alfonso Iozzo, Presidente Centro Studi sul Federalismo

Alberto Majocchi, Vicepresidente Centro Studi sul Federalismo

1. Completare l'unione economica e monetaria • 2. Una capacità fiscale aggiuntiva nel bilancio comunitario • 2.1 Gioco d'azzardo • 2.2 Tabacco • 2.3 Emissioni di anidride carbonica (CO₂) • 2.4 Elusione fiscale • 2.5 Tassa sulle transazioni finanziarie • 3. Promozione di beni pubblici per la prosperità e la sicurezza • 3.1 Supporto sociale • 3.2 Investimenti • 3.3 Controllo delle frontiere esterne • 3.4 Migrazioni • 3.5 Sicurezza e difesa • 6. Conclusioni

1. Completare l'unione economica e monetaria

E' opinione condivisa che l'unione economica e monetaria – l'eurozona – sia ancora oggi un progetto incompiuto: pur appoggiandosi su un'unica politica monetaria, manca di una politica fiscale comune. Il lento processo di riforma della sua *governance* resta un cantiere aperto: se l'Eurogruppo di dicembre 2018 ha trovato un accordo sulle necessità di rafforzare il ruolo dell'Esm e di creare l'unione bancaria, in tema di capacità fiscale il dibattito rimane controverso (Consiglio dell'Ue, 2018). Da una parte, vi sono proposte in favore della creazione di un bilancio dell'eurozona all'interno del bilancio comunitario per supportare il finanziamento degli investimenti pubblici nazionali finalizzati alla crescita, come espresso nel seguito della Dichiarazione di Meseberg firmata da Francia e Germania¹; dall'altra, si oppone un gruppo di otto paesi del Nord, capitanati dall'Olanda, sostenendo l'idea che una maggiore responsabilità fiscale portata avanti dai governi nazionali basti a garantire i margini di manovra che servono a generare quella stabilità che manca all'eurozona².

Tra i temi di discussione poi vi è quello della riforma delle finanze pubbliche europee. Nel 2016 un gruppo di esperti di alto livello ha pubblicato una relazione sulle risorse proprie in cui si mette in evidenza come il criterio per valutare le politiche europee dovrebbe essere la nozione di valore aggiunto, ovvero il beneficio derivante da un intervento collettivo dell'Unione europea (Ue) che supera quello che risulterebbe dalla somma dell'azione singola di ciascuno Stato membro (HLGOR, 2016). Tale valore aggiunto può essere identificato sia dal lato delle spese sia da quello delle entrate.

Sul fronte delle entrate andrebbero individuate nuove e autentiche risorse proprie nella forma di nuove imposte che non possono essere applicate in modo efficace se non a livello comunitario, cioè in modo uniforme tra i vari paesi membri per evitare fenomeni di concorrenza fiscale. Un bilancio maggiormente finanziato da imposte europee permetterebbe il superamento della logica del "giusto ritorno", con cui oggi i paesi valutano la loro partecipazione al bilancio, cioè in base alla differenza tra quanto versato attraverso il loro bilancio pubblico e quanto ricevuto sotto forma di politiche europee. Sul lato delle uscite, le voci di spesa a maggiore valore aggiunto sono quelle che partecipano alla produzione di beni pubblici europei, ovvero di beni e servizi che

¹ *Proposal on the architecture of a Eurozone Budget within the framework of the European Union* (2018), 16 novembre, <https://www.consilium.europa.eu/media/37011/proposal-on-the-architecture-of-a-eurozone-budget.pdf>

² Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Olanda e Svezia (2018), *European finance ministers' joint statement on the development of the Economic and Monetary Union*, 6 marzo, http://vm.fi/en/article/-/asset_publisher/valtiovarainministerien-yhteiskannanotto-euroopan-talous-ja-rahaliiton-kehittamisesta,

rispondono alle nuove sfide che l'Ue è chiamata ad affrontare (stabilità economica, migrazione, cambiamento climatico, difesa, sicurezza) e a cui i singoli paesi da soli non riescono a dare risposte adeguate. Un collegamento maggiore tra la fonte di entrata, cioè le imposte europee, e la voce di spesa, cioè i beni pubblici europei, renderebbe più chiaro al cittadino quali sono gli obiettivi e l'uso effettivo del nuovo prelievo.

In questo articolo si vuole sostenere un rafforzamento quantitativo del bilancio comunitario, attraverso l'individuazione di nuove fonti di entrata, nella forma di imposte o sovrainposte europee. A tale scopo, viene usato un criterio che risponde a una duplice necessità: coinvolgere quei settori che presentano forti esternalità negative, cioè conseguenze dannose per la società; in seconda battuta, non gravare sui bilanci pubblici degli Stati membri, ricorrendo quindi a sovrainposte europee che possano essere politicamente e socialmente percorribili. Di conseguenza, i settori qui considerati sono: il consumo di tabacco, il settore del gioco d'azzardo, le emissioni di gas climalteranti, l'elusione fiscale delle multinazionali, le transazioni finanziarie. In via approssimativa, il gettito che si potrebbe realizzare se le proposte relative a questi cinque settori venissero realizzate simultaneamente si aggira intorno ai 100 miliardi di euro l'anno (circa il 63% in più rispetto all'attuale bilancio). Ma anche considerando questi cinque settori singolarmente, l'entità del gettito prodotto da ciascuno ammonta ad alcune decine di miliardi di euro l'anno. La gradualità nell'introdurre nuove fonti di entrata, i cambiamenti nei modelli di consumo, la progressiva riduzione della base imponibile nei vari settori determinerebbero poi fasi diverse nel volume del gettito prodotto.

Dotata di una capacità fiscale di queste dimensioni, i paesi dell'eurozona e in prospettiva, tutti i paesi membri dell'Ue, potrebbero portare avanti politiche mirate a una *"Prosperity and Security Union"*, i cui pilastri sarebbero: da una parte, una capacità fiscale propria dell'eurozona per la stabilizzazione macroeconomica e, dall'altra, la promozione di beni pubblici negli ambiti della prosperità (investimenti e occupazione) e sicurezza (controllo delle frontiere, migrazione, difesa).

2. Una capacità fiscale aggiuntiva nel bilancio comunitario

L'istituzione di una nuova linea di bilancio dell'eurozona è stata proposta dalla Commissione europea nell'ambito delle trattative sul futuro Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 (Commissione europea, 2018). Al suo interno figura la creazione di una nuova funzione di stabilizzazione per l'eurozona, dotata di 30 miliardi di euro in sette anni, da distribuire sotto forma di prestiti ai paesi colpiti da forti shock economici come sostegno agli investimenti pubblici. La Commissione ipotizza che in futuro ci possa essere un meccanismo di assicurazione tra paesi membri al di fuori del bilancio, alimentato da contributi volontari nazionali, ma ciò significherebbe uscire dal contesto comunitario e ricorrere per esempio a un'entità intergovernativa, quale il Meccanismo europeo di stabilità (il Fondo salva-Stati) che presenta però aspetti critici dal punto di vista del modo di decisione e del non coinvolgimento del Parlamento europeo³.

La proposta della Commissione riconosce le difficoltà all'interno del contesto comunitario di poter fare dei passi in avanti nella raccolta di nuove fonti di entrata. Infatti, l'introduzione di nuove

³ Per una valutazione critica dell'ESM si consiglia Padoa-Schioppa (2012).

risorse proprie nella forma di nuove imposte europee richiederebbe una modifica della Decisione sulle risorse proprie, con cui l'eventuale nuova imposta verrebbe prima istituita su base legale e poi inclusa come nuova risorsa propria. Tale disposizione sarebbe possibile solo attraverso la procedura legislativa speciale, ovvero con una decisione all'unanimità del Consiglio dell'Ue, su proposta della Commissione previa consultazione del Parlamento (art. 113-115 del Trattato sul funzionamento dell'Ue) In pratica, tutti i paesi membri dell'Ue hanno potere di veto in tema di nuove risorse.

Una possibilità di cambiamento, a trattati invariati, nel modo di decisione in ambito di imposizione fiscale è rappresentata dall'uso della cosiddetta "clausola passerella" (previste dall'art. 48 del Trattato dell'Ue), con cui si potrebbe passare dall'unanimità alla maggioranza qualificata, in seno al Consiglio dell'Ue. La Commissione ha invitato i paesi membri ad avviare un dibattito pubblico finalizzato a introdurre un modo di votazione più democratico ed efficiente in materia di tassazione comune, l'unico settore in cui vige ancora l'unanimità (Commissione europea, 2019).

Pur consapevoli di tali difficoltà politiche, l'unica via per poter aumentare in modo consistente il bilancio comunitario richiede il superamento della logica del "giusto ritorno" attraverso il reperimento di nuove fonti di entrata alternative rispetto ai contributi nazionali. Nuove e autentiche risorse proprie europee si potrebbero recuperare in quegli ambiti in cui sorgono forti esternalità negative per la società, ovvero il gioco d'azzardo, il consumo di tabacco, le emissioni inquinanti di anidride carbonica, l'elusione fiscale, le transazioni finanziarie⁴.

2.1. Gioco d'azzardo

Il settore del gioco d'azzardo presenta un volume d'affari notevole nei paesi dell'eurozona: nel 2016 esso ammontava a 325 miliardi di euro, circa il 2,7% del Pil dell'Eurozona. Tale volume d'affari corrisponde alla "raccolta", ovvero al totale di puntate effettuate dai giocatori, che possono scegliere tra *slot machines*, giochi di carte, lotterie/gratta e vinci, lotto e giochi a base sportiva. Dell'importo della raccolta solo una parte ritorna nelle tasche dei giocatori sotto forma di "vincita": la differenza tra la "raccolta" e la "vincita" serve a remunerare gli operatori della filiera, al netto delle imposte che confluiscono nelle casse degli Stati.

L'Italia, paese in Europa al primo posto nel settore del gioco, dal 2000 al 2016 ha visto aumentare il volume d'affare del gioco (inteso come "raccolta") di cinque volte, passando, in termini reali, da 19 a circa 96 miliardi di euro (UpB, 2018): di questi, 77 miliardi remunerano le vincite, 9,8 miliardi gli utili lordi del settore e 10 miliardi di gettito fiscale. Il volume della raccolta è in continuo aumento: il totale speso dagli italiani arriva così a 101,8 miliardi di euro nel 2017 e a quasi 107 miliardi stimati nel 2018, facendo del gioco d'azzardo uno dei settori più redditizi dell'economia, rappresentando circa il doppio rispetto ad altri settori di punta dell'economia italiana, quali la metalmeccanica (46,7 miliardi di euro⁵) e il tessile-moda (54 miliardi di euro⁶) e accingendosi a raggiungere quello agroalimentare (132 miliardi di euro nel 2017⁷).

⁴ Un primo passo per procedere a un graduale aumento del bilancio potrebbe essere l'impiego delle risorse di bilancio fino all'ammontare massimo previsto dalle decisioni in vigore come stanziamenti di pagamento, ovvero l'1,23% del Pil europeo, invece dell'effettivo impiego di risorse dell'1% circa. Sfruttare questa possibilità porterebbe circa il 25% in più di risorse comunitarie.

⁵ Valore della produzione del 2017, dati ANIMA Confindustria.

In Italia, il peso della tassazione sul gioco si attesta intorno al 10%, un'incidenza relativamente modesta se comparata alla tassazione applicata sul reddito da lavoro delle persone fisiche, con un'aliquota che oscilla tra un minimo del 23% e un massimo del 43%. Considerata la sua rilevanza economica, il settore del gioco d'azzardo costituisce tuttavia una fonte importante di gettito per l'Italia e rappresenta in genere una risorsa stabile per l'erario, grazie a una domanda elevata anche nei momenti di crisi: tra il 2006 e il 2016 il gettito dal settore si è mantenuto pressoché invariato, intorno allo 0,5% del Pil in Italia e nella misura del 0,1-0,2% del Pil in Germania, Francia e Spagna (UpB, 2018).

A livello europeo, ciascun paese membro applica una propria tassazione sul gioco d'azzardo il cui gettito confluisce nelle casse nazionali. La nostra proposta consiste nell'introdurre una sovrattassa sul settore del gioco, il cui gettito affluisca al bilancio comunitario, che faccia riferimento non alla raccolta, bensì all'ammontare della vincita, attraverso un'imposta ritenuta alla fonte: di fatto si andrebbe a diminuire a monte l'importo disponibile per le vincite, riducendo quindi il *payout* (il rapporto tra le vincite e la raccolta). In questo modo le probabilità di vincita non verrebbero modificate, ma andrebbe a diminuire l'ammontare vinto. In sostanza, i giocatori vincerebbero tante volte quanto vincevano prima, ma per importi inferiori. Un inasprimento della tassazione sul gioco avrebbe il duplice obiettivo di aumentare il gettito fiscale e allo stesso tempo di disincentivare comportamenti che potrebbero sfociare in ludopatia, una malattia che grava pesantemente sulla collettività, con costi sanitari ed economico-sociali non trascurabili.

Sulla base di una simulazione effettuata su dati del settore del gioco nei paesi dell'eurozona, è stato stimato l'importo che una sovrattassa di questo tipo produrrebbe (tab.1). A fronte di una raccolta nell'eurozona di circa 325 miliardi di euro, le vincite nel 2016 sono state 257 miliardi⁸. Nell'ipotesi in cui venisse applicata una sovrattassa sulle vincite del 15%, in modo omogeneo per tutti i paesi dell'eurozona, si può stimare che il gettito prodotto sarebbe di circa 38 miliardi di euro, di cui quasi 1/3 proveniente dall'Italia.

⁶ Giro d'affari 2017, dati Sistema moda Italia e Liuc.

⁷ Giro d'affari del 2017, dati Federalimentare.

⁸ Dati forniti da H2 *Gambling Capital*, <https://h2gc.com>

Tabella 1. Simulazione di una sovrattassa del 15% sulle vincite nei paesi dell'eurozona (dati del 2016, milioni di euro)

	Raccolta	Vincite	Gettito da una sovrattassa del 15% sulle vincite
Italia	94.018	75.145	11.272
Germania	71.230	56.671	8.501
Francia	43.175	32.614	4.892
Spagna	31.079	22.775	3.416
Finlandia	16.209	13.779	2.067
Olanda	14.240	11.682	1.752
Irlanda	10.330	8.326	1.249
Belgio	9.225	7.437	1.116
Austria	8.998	7.615	1.142
Portogallo	6.685	5.090	764
Grecia	6.550	4.863	729
Rep. Slovacca	4.602	3.868	580
Slovenia	3.295	2.826	424
Lettonia	2.538	2.260	339
Estonia	1.118	967	145
Lituania	980	825	124
Cipro	463	307	46
Lussemburgo	405	299	45
Malta	281	190	29
TOTALE	325.421	257.539	38.631

2.2. Tabacco

L'intento della legislazione comunitaria nel settore dei tabacchi è quello di armonizzare la tassazione applicata a livello nazionale. Attraverso l'imposizione sui tabacchi si cerca di raggiungere un duplice scopo: da una parte, fornire in modo stabile entrate alle casse degli Stati; dall'altra, aumentare il grado di protezione della salute delle persone e quindi ridurre l'esternalità negativa del consumo del tabacco. La tassazione sul tabacco si articola in due parti:

- una componente *ad valorem*, ovvero una percentuale applicata sul prezzo;
- una componente specifica, cioè una quota fissa in base alla quantità, indipendentemente dal prezzo.

All'interno dell'Ue ciascun paese membro presenta una diversa preferenza sul tipo di tassazione (specifica e *ad valorem*)⁹ e nello stabilire il livello di tassazione da applicare internamente deve rispettare dei parametri comuni. La Direttiva del Consiglio 2011/64/EU stabilisce che la tassazione sul tabacco deve essere mista, cioè comporsi di una parte di imposte specifiche e una parte di imposte *ad valorem*. Inoltre, impone dei valori di riferimento relativi al carico fiscale minimo sul tabacco. Questo meccanismo dovrebbe garantire da una parte che i prezzi, sebbene diversi tra i vari paesi membri (0,24 euro in media in Italia per sigaretta, 0,50 euro in Irlanda), 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 effetti, tra il 2002 e il 2015 il consumo di sigarette in Europa è costantemente diminuito, passando da quasi 800 miliardi a 500 miliardi di sigarette (Bouw, 2017). Di contro, il gettito fiscale è rimasto sostanzialmente stabile, se non in lieve aumento tra il 2008 e il 2015, intorno a poco più di 70 miliardi di euro. Secondo i dati della Commissione europea, il numero di sigarette consumate nel 2015 nei paesi dell'eurozona ammonta a circa 335 miliardi. La nostra proposta è in linea con l'intento della Commissione di disincentivare un consumo dannoso per la salute, applicando un costo aggiuntivo sul consumo di sigarette. Utilizzando i dati del 2015¹⁰, si può stimare che in base ai consumi una sovrattassa specifica di 0,05 euro a sigaretta porterebbe un gettito aggiuntivo per l'eurozona di 16 miliardi di euro (tab.2).

⁹ L'effetto della tassazione sul prezzo varia a seconda del tipo di tassazione. Le imposte *ad valorem*, essendo proporzionali rispetto al prezzo di vendita, non influiscono direttamente sulla determinazione del prezzo, mentre il peso di quelle specifiche varia sulla base del prezzo, perché se il prezzo del tabacco aumenta, il carico fiscale sul tabacco stesso diminuisce, quindi incentiva al mantenimento di prezzi alti, necessari per contrastare il consumo di sigarette, ovvero uno dei due obiettivi della tassazione.

¹⁰ Commissione europea, "Taxes in Europe" online database, http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxSearch.html

Tabella 2. Simulazione di una tassa di 0,05 euro a sigaretta

	Totale sigarette consumate nel 2015 (migliaia)	Gettito di una sovrattassa da 0,05 euro a sigaretta (milioni di euro)
Italia	73.815.494	3.690
Germania	81.266.691	4.063
Spagna	45.933.670	2.296
Francia	45.456.737	2.272
Irlanda	3.236.648	161
Grecia	16.806.653	840
Belgio	10.647.079	532
Paesi Bassi	9.269.03.	463
Finlandia	4.391.322	219
Cipro	1.337.819	66
Estonia	1.800.412	90
Lettonia	1.916.079	95
Slovenia	3.751.572	187
Portogallo	9.959.453	497
Rep. Slovacca	6.839.853	341
Austria	12.749.726	637
Malta	554.940	27
Lituania	3.153.303	157
Lussemburgo	2.550.661	127
Totale	335.437.150	16.760

2.3. Emissioni di anidride carbonica (CO₂)

L'Ue da diversi anni è impegnata nell'attività di contrasto alle emissioni di CO₂, responsabili in larga parte del riscaldamento climatico. Un impegno che di recente ha portato al lancio di un piano di lungo termine, che porti l'Ue a essere leader globale ambientale con l'obiettivo di arrivare nel 2050 a emissioni nette pari a zero. Un obiettivo ambizioso, voluto anche da un gruppo di dieci paesi membri, tra cui l'Italia¹¹. L'intento della strategia è di modernizzare il ciclo produttivo, facendo sempre più affidamento sulle energie rinnovabili. Tra le misure indicate dalla

¹¹ Danimarca, Finlandia, Francia, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Slovenia, Spagna, Svezia (2018), *Joint letter to Commissioner Miguel Arias Cañete on the Climate ambition of the future EU long-term strategy*, 14 novembre, <https://www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2018/11/Joint-letter.pdf>

Commissione, forme di *carbon pricing* sono ritenute cruciali per guidare la transizione verso un'economia senza emissioni. In sostanza, si tratta di far pagare a tutti un "giusto prezzo" per poter inquinare, attraverso l'applicazione di un'aliquota sui combustibili fossili in base alla quantità di CO₂ che producono durante la loro combustione, in modo da incentivare il passaggio all'uso di energie pulite.

A livello comunitario solo nell'ambito del settore industriale e delle centrali elettriche è previsto un meccanismo di contenimento delle emissioni: l'*Emission trading system* (Ets), introdotto a seguito della Direttiva 2003/87. Si tratta di un sistema *cap and trade*: il numero di quote da allocare e i relativi destinatari sono stabiliti al di sotto di un tetto massimo (*cap*), entro il quale gli operatori privati dell'industria comprano all'asta o ricevono gratuitamente diritti a emettere, in base alle quote ricevute, che possono poi negoziare (*trade*). Restano tuttavia estranei a questo più della metà delle fonti di emissioni, cioè i settori edilizio e domestico, l'agricoltura e i trasporti.

Il settore non industriale, escluso dall'Ets, va quindi allo stesso modo sottoposto a misure di *carbon pricing*, applicate in modo da risultare socialmente eque. Ciò significa innanzitutto introdurre un'aliquota comune a livello comunitario, per evitare distorsioni di tipo fiscale all'interno del mercato unico. In realtà, alcuni paesi europei hanno già introdotto un *carbon price* come misura di protezione ambientale, sebbene con aliquote diverse: da 120 euro/t CO₂ in Svezia si passa a meno di 4,5 euro in Portogallo, mentre in Italia non esiste ad oggi un *carbon price*¹². In secondo luogo, per sostenere la transizione energetica e ridurre il carattere di regressività della misura, l'applicazione di un *carbon pricing* dovrebbe essere accompagnata dall'introduzione di forme di compensazione a supporto dei redditi più bassi della società. La proposta di un *carbon dividend* da redistribuire ai cittadini come misura complementare della *carbon tax* è stata di recente promossa da un folto gruppo di autorevoli economisti americani (AA.VV., 2019).

Nel 2011 la Commissione ha avanzato una proposta di Direttiva (2011/169) al fine di armonizzare i costi per carburanti diversi facendo riferimento sia al contenuto energetico, attraverso la *energy tax* come già avviene in tutti i paesi, sia, in aggiunta, alla quantità di emissioni di CO₂ prodotte, con una *carbon tax*. La Commissione propone quindi di istituire un *carbon price* con un'aliquota unica minima di 20 euro per tonnellata di CO₂ per tutti i tipi di combustibile. Tuttavia, tale proposta non è mai stata approvata.

Sarebbe invece opportuno applicare un *carbon price* anche ai settori non industriali attraverso un'aliquota comune, partendo da un livello minimo di 20 euro a tonnellata, che dovrebbe gradualmente aumentare fino al raggiungimento dell'obiettivo di zero emissioni. Nell'introdurre un *carbon pricing* europeo è importante poi considerare il fatto che in tutti i paesi europei esistono già accise sui combustibili sotto forma di *energy tax* calcolate in base al potere calorifico del combustibile e con aliquote molto differenziate a livello nazionale. L'applicazione di una *carbon tax* dovrebbe quindi tenere in considerazione la situazione specifica di ciascun paese, mirando a una rimodulazione nella struttura della tassazione sui combustibili: la componente della tassazione sull'energia dovrebbe aggiustarsi per lasciare spazio alla nuova componente, la *carbon*

¹² Dopo un effimero passaggio a fine anni Novanta, con l'art. 8 della legge n. 448 del 23 dicembre 1998, in linea con le conclusioni della conferenza di Kyoto del 1997, nel 2012 era stato approvato un disegno di legge sulla delega fiscale, tra i cui obiettivi figurava l'internalizzazione dei costi ambientali nelle spese di produzione, ma tale provvedimento non ha mai avuto attuazione.

tax, direttamente legata alle emissioni di CO₂, oppure nei casi in cui essa già esiste a una sua integrazione fino al livello minimo europeo.

Sulla base dei dati Eurostat, nel 2016 le emissioni di CO₂ nei paesi totali dell'Ue a 28 nei settori non industriali sono stimate in circa 2,1 miliardi di tonnellate di CO₂. Applicando un'aliquota iniziale di 20 euro/tCO₂ si potrebbe generare un ammontare complessivo di 42 miliardi di euro (tab.3). Il gettito confluirebbe al bilancio comunitario, che potrebbe destinarne una parte (per esempio, il 50%) per realizzare un *carbon dividend* a favore dei cittadini europei attraverso, ad esempio, contributi alla disoccupazione, sulla base di uno schema progressivo in cui soggetti con redditi più bassi percepiscono sussidi relativamente più alti.

Un ulteriore aspetto legato al contenimento delle emissioni riguarda il rischio di delocalizzazione, ovvero che in presenza di un *carbon price* i paesi con una produzione industriale fortemente energivora possano decidere di spostare i propri impianti in paesi con inferiori misure di protezione ambientale e di importare i beni necessari. Per questo, introdurre un *carbon price* alla frontiera (*Border adjustment tax*, Bat) metterebbe sullo stesso piano beni domestici e beni importati, in modo tale che la produzione europea non subisca un danno di origine fiscale. La Bat, richiederebbe quindi un'aliquota equivalente a quella pagata dalle imprese europee, sia per evitare di entrare in contrasto con le regole di non discriminazione del WTO, sia per fornire il prerequisito essenziale all'accettazione politica da parte dei paesi membri di un *carbon price* applicato a livello europeo.

La Bat avendo natura di un dazio, commisurato al contenuto di CO₂ di tutti i beni importati nell'Ue da paesi che non applicano un costo alle emissioni, potrebbe essere introdotta nell'ambito della politica doganale comunitaria, una competenza esclusiva dell'Unione. Il gettito che potrebbe così affluire al bilancio dell'Ue ed essere usato per finanziare politiche comunitarie, in particolare quei beni pubblici europei di cui gioverebbero tutti i paesi membri, in virtù della natura comunitaria della fonte di entrata. Secondo l'Eurostat nel 2016 la *carbon footprint* dell'Ue a 28, ovvero quanta CO₂ è stata emessa a causa della domanda di prodotti nei paesi dell'Ue, ammonta a 547 milioni di tonnellate di CO₂, che nell'ipotesi di un'aliquota di 20 euro a tonnellata produrrebbero quasi 11 miliardi di euro, da destinare al bilancio dell'Ue.

Al bilancio comunitario potrebbe poi essere destinata una parte dei proventi della vendita dei permessi a inquinare venduti nell'Ets. Sulla base dei dati dell'Agenzia europea dell'ambiente, si stima che le emissioni di CO₂ nell'Ue nel settore industriale ammontano a circa 1,5 miliardi di tonnellate. Nell'attuale fase 2013-2020 i permessi venduti sono il 57% del totale delle quote, ma tale quota dovrebbe aumentare fino al 70% a partire dal 2020. Una parte dei proventi dalla vendita delle quote, ad esempio nella misura del 20% come suggerito dalla stessa Commissione europea, potrebbe passare dai bilanci nazionali a quello comunitario (Commissione europea, 2018).

Tabella 3. Simulazione di un *carbon price* nel settore non industriale (domestico e trasporto)

	Emissioni CO ₂ (milioni di tonnellate)	Gettito da <i>carbon price</i> 20 euro/t CO ₂ (miliardi di euro)
Germania	372	7,4
Francia	289	5,8
Italia	222	4,4
Spagna	163	3,3
Polonia	163	3,3
Paesi Bassi	83	1,7
Belgio	61	1,2
Romania	60	1,2
Rep. Ceca	52	1,0
Austria	42	0,8
Grecia	37	0,7
Irlanda	36	0,7
Slovacchia	16	0,3
Ungheria	34	0,7
Portogallo	34	0,7
Danimarca	27	0,5
Svezia	27	0,5
Finlandia	26	0,5
Bulgaria	21	0,4
Croazia	13	0,3
Lituania	11	0,2
Slovenia	9	0,2
Lettonia	7	0,1
Lussemburgo	7	0,1
Estonia	5	0,1
Cipro	3	0,1
Malta	1	0,0
Totale	2.095	41,9

2.4. Elusione fiscale

I gruppi multinazionali riescono a trasferire profitti verso paradisi fiscali così da abbattere l'incidenza delle imposte sul reddito, sfruttando tutte le opportunità offerte loro dai disallineamenti dei sistemi fiscali, ossia sfruttando le peculiarità degli ordinamenti tributari di diversi Stati, in Europa e nel mondo.

Il fenomeno dell'elusione internazionale, secondo una stima risultante da uno studio, comporterebbe un'elusione di 627 miliardi di trasferimento di base imponibile soltanto nel 2015 (Tørsløv T. et al., 2018). Per l'Italia, nel 2015 i trasferimenti dei ricavi all'estero hanno eroso di quasi un quarto la base imponibile del prelievo, per un importo di 7,4 miliardi di euro, una perdita di 0,5% del reddito nazionale sul 2015 che con ogni probabilità si sta riproducendo ogni anno (Fubini (2018).

L'abbattimento del reddito imponibile in Paesi ad "alta fiscalità" avviene principalmente mediante trasferimento di ricchezze sotto forma di *royalties* corrisposte a società consociate residenti in paradisi fiscali, ossia imponendo il pagamento di "canoni" ingenti per lo sfruttamento di beni immateriali detenuti dalle società estere (quali marchi, brevetti, etc.). Attraverso l'attribuzione di detti beni immateriali a società consociate residenti in Stati a bassa fiscalità è, infatti, possibile accentrare in detti Stati una quota considerevole di ricavi prodotti dalle altre Società del Gruppo, residenti in Stati ad "alta" fiscalità. Ciò permette di concentrare un'enorme massa di profitti in Paesi dove questa ricchezza non è stata prodotta e che sono stati scelti unicamente per i vantaggi fiscali che offrono.

Tale fenomeno determina la creazione di *statless income*, ossia di redditi che riescono a non essere tassati in nessuno Stato.¹³ E infatti, attraverso il suddetto trasferimento di ricchezza, è possibile evitare la tassazione dei redditi trasferiti attraverso il pagamento di *royalties*. In particolare, per le Società residenti in Stati ad "alta fiscalità" il pagamento di *royalties* costituisce un costo deducibile che abbatte il reddito d'impresa imponibile. Per le Società consociate residenti in paradisi fiscali, invece, i ricavi conseguiti attraverso le *royalties* rappresentano redditi che non sono soggetti a tassazione, ovvero tassati con regimi decisamente più vantaggiosi rispetto a quelli dello Stato in cui i redditi sono stati prodotti.

È importante sottolineare che i tre più grandi paradisi fiscali per le multinazionali, soprattutto americane, non sono costituiti dai Paesi noti per i loro regimi privilegiati quali le isole dei Caraibi o dell'Oceano Pacifico. Infatti, tali regimi di favore sono previsti da ordinamenti tributari di paesi europei quali Olanda, Lussemburgo e Irlanda, i quali, sebbene rappresentino solo piccoli Paesi, costituiscono nel complesso quasi metà dell'elusione fiscale internazionale delle grandi società.

Dalle considerazioni sopra esposte, si evince che la nuova esigenza di maggior ravvicinamento delle normative tra gli Stati è avvertita soprattutto a livello europeo, dove il progetto assume

¹³ Gli ordinamenti tributari nazionali e il diritto tributario convenzionale, difatti, non prendono in considerazione il nuovo fenomeno del commercio elettronico e così, nell'ultimo decennio, le normative si sono dimostrate inadeguate e hanno permesso l'istaurarsi di queste politiche aggressive. Il fisco internazionale sembra oggi caratterizzato non da fenomeni di doppia imposizione, ma da situazioni di doppia non imposizione.

rilevanza quale strumento oltre che per il recupero di gettito, anche per la realizzazione dell'integrazione del mercato unico comunitario¹⁴.

In proposito, si segnala che la Commissione Europea ha presentato il 17 giugno 2015 un piano d'azione per una profonda riforma della tassazione societaria nell'Ue. Il piano d'azione illustra una serie di iniziative finalizzate a combattere l'elusione fiscale, garantire la sostenibilità del gettito e rafforzare il mercato unico per le imprese. Tra le azioni chiave del piano è previsto il rilancio della proposta relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB – *Common Consolidated Corporate Tax Base*) come soluzione globale per la riforma della tassazione societaria.¹⁵

Uno dei vantaggi primari del sistema proposto attiene al contributo alla lotta all'evasione europea. Infatti, con una base comune, tutti gli Stati membri applicherebbero le stesse regole per calcolare i profitti delle multinazionali e si potrebbero definitivamente eliminare le asimmetrie (Duhigg e Kocieniewski, 2012) tra i regimi fiscali nazionali e la possibilità di utilizzare regimi preferenziali per il trasferimento degli utili¹⁶, garantendo la finalità di recuperare il gettito, senza violare la libertà di stabilimento, la quale costituisce una delle libertà fondamentali garantite dal Trattato Ue. Peraltro, nel lungo iter di approvazione della CCCTB, tanto il legislatore unionale¹⁷, quanto i governi nazionali dimostrano la loro sensibilità a disporre delle misure immediate per combattere il fenomeno dell'elusione internazionale.

Al fine di contrastare tale fenomeno, una misura efficace e di agevole applicazione sarebbe rappresentata dalla introduzione di una limitazione, al pari di quella già prevista in Germania¹⁸, alla deduzione di *royalties* infragruppo qualora i ricavi siano trasferiti verso Stati in cui l'aliquota di tassazione sia inferiore al 25 per cento¹⁹. Tale misura, peraltro, sarebbe applicabile indipendentemente dallo Stato di residenza del soggetto a cui le *royalties* vengono corrisposte e, in linea di principio, potrebbe porsi in contrasto con una delle libertà fondamentali garantite dal Trattato Ue: la libertà di stabilimento. Tali criticità permettono di concludere che, al fine di evitare ulteriori disallineamenti tra ordinamenti tributari statali, sarebbe auspicabile ed opportuno attendere l'esito del processo di approvazione della CCCTB. Secondo la Commissione, l'adozione della CCCTB porterebbe nel lungo periodo a una crescita del Pil dell'1,2%, mentre una digital tax, come soluzione di breve termine, genererebbe un gettito di 5 miliardi di euro all'anno (Commissione europea, 2019).

¹⁴ “È, infatti, proprio la necessità di realizzare i principi del trattato di Roma che impone di trovare strumenti di semplificazione della fiscalità dei gruppi di imprese intracomunitari allo scopo di eliminare gli ostacoli fiscali che si frappongono alla aggregazione di società residenti in Stati membri diversi” (Scardino, 2016).

¹⁵ La proposta di Direttiva elaborata dalla Commissione Europea autorizza il Consiglio a porre in essere gli interventi necessari per il ravvicinamento delle legislazioni nazionali che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato interno.

¹⁶ Da un punto di vista globale, la CCCTB è una struttura solida per gli Stati per attuare molti dei nuovi *standard* fiscali internazionali concordati attraverso il progetto dell'OCSE per contrastare l'erosione della base imponibile e del trasferimento dei profitti (*BEPS*).

¹⁷ Il riferimento è alla c.d. Direttiva *ATAD (Anti Tax Avoidance Directive)*, Direttiva n. 1164/2016.

¹⁸ Il Bundestag e il Bundesrat tedeschi hanno approvato il 12 maggio 2017 tale forma di limitazione alla deducibilità fiscale delle *royalties* corrisposte da una società tedesca.

¹⁹ In particolare, potrebbe essere prevista l'indeducibilità di tali addebiti in proporzione al rapporto tra *tax rate* del paese percipiente e *tax rate* convenzionale appunto pari al 25 per cento.

2.5. Tassa sulle transazioni finanziarie

La tassa sulle transazioni finanziarie (ttf), è uno strumento fiscale che esiste già in forme diverse in varie parti del mondo, come Regno Unito, Hong Kong, Taiwan, Svizzera, oppure che è esistito per un periodo di tempo ed è poi stato rimosso, come negli Stati Uniti e in Giappone (Capelle-Blancard, 2017). Di recente la ttf è stata spesso rievocata in risposta al forte squilibrio che si è affermato negli ultimi decenni tra la crescita dell'economia reale, da una parte, e quella della finanza, dall'altra, nell'intento di riportare quest'ultima a dimensioni socialmente più ragionevoli.

In Europa alcuni paesi hanno deciso di introdurre a livello nazionale una ttf. Il Regno Unito ha introdotto, senza mai revocare, un'imposta di bollo (*stamp duty*) nel 1694, che viene applicata sull'acquisto di azioni emesse da società britanniche con una aliquota dello 0,5%, pagata dalle controparti indipendentemente dalla nazionalità o dal luogo di residenza (secondo il principio del luogo di emissione), quindi anche da soggetti non britannici. Il gettito prodotto si aggira tra i 2,5 e i 4 miliardi di sterline l'anno. Recentemente anche Francia e Italia hanno deciso di dotarsi di una ttf.

La Francia è partita da un'imposta sulle transazioni tra intermediari che avevano sede in Francia, indipendentemente che si trattasse di titoli emessi da società francesi. Tuttavia, con la deregolamentazione nel mercato dei capitali, questo tipo di tassazione è diventata facilmente eludibile, motivo per cui è stata poi sostituita nel 2012 da un tipo di imposta che si rifà alla *stamp duty*, quindi applica il principio di emissione. La ttf francese è un prelievo con aliquota dello 0,3% 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 registrate in Francia, con una capitalizzazione di mercato superiore a 1 miliardo di euro al primo gennaio dell'anno in cui la transazione si verifica. Secondo questo criterio, meno di un quarto delle società quotate sono coinvolte. Inoltre, la ttf francese si dovrebbe applicare anche alle transazioni ad alta frequenza che si susseguono durante la giornata nell'arco di frazioni di secondo, sfuggendo quindi alla registrazione del passaggio di proprietà di titoli, che avviene solitamente a fine giornata. In pratica, quindi, una parte consistente delle transazioni resta di fatto esentata della ttf per le difficoltà di applicazione a operazioni *intra-day*. In Italia la legge 228/2012 ha introdotto un'imposta sulle transazioni finanziarie, che in modo analogo ai casi precedenti, si applica principalmente ai trasferimenti di proprietà di azioni emesse da società residenti in Italia, con un'aliquota dello 0,2% sul valore della transazione.

Alla luce delle varie iniziative nazionali, nel 2011 la Commissione europea ha presentato una bozza di direttiva per istituire una ttf comune a livello europeo, con l'intento di armonizzare la tassazione finanziaria ed evitare quindi la frammentazione all'interno del mercato unico per i servizi finanziari (Commissione europea, 2011). Tuttavia, una volta accertata l'impossibilità di ottenere l'approvazione a livello comunitario di tutti i paesi (necessaria per adottare decisioni di natura fiscale), è stata intrapresa la strada della cooperazione rafforzata da parte di un gruppo di undici paesi membri favorevoli alla proposta²⁰. La proposta prevede di introdurre un'aliquota dello 0,1% sulle transazioni di azioni e obbligazioni e un'aliquota dello 0,01% sulle transazioni di

²⁰ Austria, Belgio, Francia, Germania, Grecia, Italia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna. L'Estonia, inizialmente favorevole alla ttf, ha ritirato la propria partecipazione alla cooperazione rafforzata nel 2016.

titoli derivati, ricorrendo oltre che al principio di emissione, anche a quello del luogo di residenza, secondo il quale la tassa si applica se almeno uno dei soggetti coinvolti nella transazione ha sede in uno dei paesi che l'hanno adottata. In questo modo, dovrebbe essere più difficile eludere l'imposta. Il gettito che verrebbe raccolto negli undici paesi aderenti è stato stimato dalla Commissione in 30/35 miliardi di euro l'anno. Il progetto di introdurre una siffatta ttf a livello europeo, seppur limitato a un gruppo di paesi volenterosi, resta ancora incompiuto. L'introduzione di una ttf alla francese, con l'esenzione delle società più piccole, l'applicazione del solo principio di emissione e il tema aperto delle transazioni ad alta frequenza, potrebbe superare le resistenze finora dimostrate e ottenere maggiore supporto politico. In questa versione, il relativo gettito è stato stimato in misura ridotta rispetto alle previsioni della Commissione, intorno ai 3,5 miliardi di euro (Euractiv, 2019).

3. Promozione di beni pubblici per la prosperità e la sicurezza

L'eurozona, e l'Unione in generale, sono continuamente esposte a sfide che generano vulnerabilità al loro interno e minano il processo stesso di integrazione. Da una parte, l'eurozona soffre della mancanza di una funzione di stabilizzazione contro il verificarsi di forti shock macroeconomici, di natura asimmetrica ma che potrebbero estendersi all'intera unione. Dall'altra, le attuali sfide legate al contesto geopolitico internazionale, come migrazione e sicurezza, politiche commerciali protezionistiche, riguardano tutti i paesi dell'Unione. In entrambi i casi, è necessaria un'azione a livello superiore basata sulla fornitura di beni pubblici europei, laddove i singoli paesi da soli non sono in grado di affrontare tali sfide in modo efficiente.

Il tema dei beni pubblici europei è al centro delle negoziazioni sul futuro Quadro Finanziario Pluriennale per il periodo 2021-2027²¹. La duplice necessità di dover fare i conti con il vuoto lasciato in bilancio dall'uscita del Regno Unito dall'Ue e di dover affrontare nuove sfide, porterà il futuro bilancio dell'Ue a dare priorità a quei settori in cui è forte il valore aggiunto che un'unica iniziativa europea può garantire rispetto a tante singole iniziative nazionali.

La presente proposta identifica cinque aree d'intervento prioritarie in cui l'iniziativa per una *Prosperity and Security Union* dovrebbe realizzarsi, sulla base di una visione di lungo periodo, in cui il perimetro dell'unione monetaria e dell'Ue sono portati a sovrapporsi. Tali aree riguardano il supporto sociale, gli investimenti, il controllo delle frontiere esterne, la gestione delle migrazioni, la sicurezza e la difesa.

3.1. Supporto sociale

La stabilizzazione macroeconomica, essendo una funzione di bilancio che i paesi membri non possono portare avanti da soli a livello nazionale, per rispetto delle regole fiscali, necessita di un intervento a livello superiore. In quest'ottica, essa può essere considerata un bene pubblico dell'eurozona e quindi andrebbe finanziato con risorse proprie, anche per superare le resistenze politiche verso i trasferimenti ed evitare comportamenti di azzardo morale da parte dei paesi membri. Un fondo di stabilizzazione potrebbe consistere in un *rainy day fund*, che si attiva in

²¹ Vedi il progetto congiunto CSF-IAI "Quadro finanziario pluriennale 2021- 2027 e bilancio dell'Unione. Risorse, strumenti e possibili sviluppi", <http://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/csf-iai-qfp>

modo automatico sulla base di determinati soglie relativi all'andamento del tasso di disoccupazione e destinato a sostenere i disoccupati (Fontana, 2018).

Nel 2015 l'Italia ha proposto la creazione di uno Schema europeo di sussidi di disoccupazione, a sostegno di paesi che sperimentano forti shock asimmetrici che possono avere effetti negativi sulla componente ciclica dell'occupazione (MEF, 2017). Uno strumento, seppur temporaneo, di contrasto alla disoccupazione darebbe un forte segnale dell'impegno politico a sostegno dei redditi dei disoccupati, permettendo ai governi nazionali di portare avanti le riforme strutturali. Un fondo di stabilizzazione a sostegno della disoccupazione andrebbe finanziato con 5 miliardi di euro l'anno nei primi 5 anni, da portare a 10 miliardi annui a regime sino a che raggiunga la consistenza dell'1% del Pil dell'Eurozona.

3.2. Investimenti

Il sostegno agli investimenti è diventato una politica prioritaria dell'Ue, che ne ha riconosciuto l'importanza, avviando nel 2015 il Piano europeo di investimenti, un articolato programma di investimenti in infrastrutture nei settori dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni, e per le imprese, a supporto della competitività e della produttività dell'economia europea. Attraverso il Fondo per gli investimenti strategici di tale Piano sono stati finanziati progetti previsti per oltre 280 miliardi di euro, di cui l'Italia ha ampiamente beneficiato.

Sulla scorta del successo del Piano di investimenti, la Commissione (2018) propone un nuovo fondo (*InvestEu*) per un ammontare di 15,2 miliardi di euro per l'intero QFP 2021-2027, che dovrebbe portare alla realizzazione di 650 miliardi di investimenti aggiuntivi in Europa, grazie al materializzarsi di investitori privati. Il ricorso a un fondo pubblico come garanzia per gli investitori privati a tutela di eventuali perdite su progetti infrastrutturali molto rischiosi è giustificato dalla presenza sul mercato di abbondante capitale privato alla ricerca di sicure e redditizie opportunità di investimento.

Il futuro Fondo per gli investimenti strategici andrebbe potenziato, dotandolo di 20 miliardi di euro annui di capitale proprio, di cui 10 miliardi tramite risorse proprie e 10 miliardi da reperire tramite l'emissione di *euro investbond*, che grazie all'elevata qualità degli investimenti infrastrutturali e all'intervento di sostegno del Fondo, cogestito dalla Commissione e dalla Banca Europea degli Investimenti, godrebbero di *rating* minimo di A singola, con conseguente possibilità di partecipazione degli investitori istituzionali alla loro sottoscrizione.

3.3. Controllo delle frontiere esterne

Il controllo delle frontiere esterne va affrontato a livello comunitario, perché se i paesi membri dell'Ue vogliono beneficiare della libera circolazione interna di persone e merci, stabilita con l'accordo di Schengen, di contro è necessario che gli sforzi sostenuti dai paesi alla frontiera siano condivisi.

Un rigoroso controllo delle frontiere esterne dell'area Schengen, ricorrendo al respingimento di coloro che non hanno diritto a rimanere, deve essere una priorità dell'Ue. Il dispiego di forze comuni di Polizia di frontiera, possibilmente istituendo una Polizia di Frontiera europea, andrebbe in questa direzione. A tal proposito, le Forze Armate europee create nell'ambito della politica di

sicurezza e difesa, fornirebbero un supporto permanente, con pattugliamento costante delle coste dell’Africa settentrionale e del Medio Oriente, subito al di là delle acque territoriali.

La proposta della Commissione europea (2018) sul futuro QFP 2021-2027 prevede un sostanzioso aumento (di un fattore 2,6) delle risorse attualmente destinate al controllo delle frontiere dell’Unione. A questa funzione di governo andrebbero dunque circa 5 miliardi di euro l’anno nel periodo. Si tratta di un importo che comincia a essere rilevante se si tiene conto che la *US Custom and Border Protection*, l’Agenzia federale statunitense corrispondente, dispone di un budget annuo pari a circa 10 miliardi di euro. Un *European border and coast guard* che dovesse arrivare ad occuparsi in toto del controllo delle frontiere esterne dell’Unione al posto degli Stati membri, sia per i movimenti delle persone che per quelli delle merci, dovrebbe avere a regime un bilancio di circa 15 miliardi di euro all’anno.

3.4. Migrazioni

Il fenomeno migratorio andrebbe considerato non una sfida contingente, bensì un fenomeno sistemico, e di conseguenza affrontato attraverso una politica strutturale, basata non su strumenti emergenziali, bensì su un approccio che gestisca tale fenomeno in un’ottica di integrazione dei migranti e condivisione delle responsabilità. Un’azione comune a livello europeo è giustificata sia dalla portata del fenomeno sia da un principio di sussidiarietà, per cui iniziative europee permetterebbero una razionalizzazione delle procedure per la gestione del fenomeno.

Un ufficio europeo per l’asilo dovrebbe servire ad armonizzare e velocizzare le procedure, in particolare dovrebbe occuparsi di accogliere in via prioritaria i rifugiati in base ad accordi ONU nonché i migranti economici sulla base dei limiti quali/quantitativi fissati da ciascun paese europeo – rispettando così il diritto di ciascun paese di accogliere solo nella misura e nei limiti da esso stesso stabilito – e di respingere alle frontiere esterne i migranti clandestini su base individuale e in via immediata. La promozione di centri locali di accoglienza per migranti e di programmi ampi per favorire la loro integrazione devono allo stesso modo essere gestite e finanziate in modo condiviso dai paesi membri. La politica migratoria andrebbe supportata con un ammontare iniziale di 5 miliardi di euro, da portare a 15 miliardi a regime.

3.5. Sicurezza e difesa

I rapidi e continui mutamenti degli assetti geopolitici internazionali stanno esercitando una crescente pressione sui settori della difesa e della sicurezza interna, tale da richiedere il rafforzamento di una risposta unica a livello europeo. Primi passi in questo senso sono stati compiuti con la creazione del Fondo europeo di difesa, che ha l’obiettivo di coordinare e integrare gli investimenti nazionali per la ricerca nel settore della difesa e per l’acquisizione di tecnologie e materiali di difesa.

Un successivo passo in questa direzione dovrebbe essere la creazione di un nucleo federale di Forze Armate europee (terrestri, navali ed aeree) dotate degli armamenti più avanzati da impiegare in missioni internazionali di *peace keeping*, supporto alla Polizia Doganale europea nel controllo delle frontiere esterne e lotta al terrorismo. La creazione di un Procuratore europeo (*European Public Prosecutor Office*, EPPO,) è avvenuta nell’ottobre del 2017 col ricorso a una procedura di cooperazione rafforzata da parte di 20 Stati membri, inclusa l’Italia. È un importante

passo in avanti verso la dotazione, da parte dell'Ue, di strumenti efficaci per il controllo e la soppressione di atti di terrorismo e criminalità organizzata²².

L'obiettivo è destinare alla politica di sicurezza e difesa europea l'importo iniziale di 10 miliardi annui, da aumentare a 20 miliardi annui a regime. Per contro, il trasferimento in toto di questa funzione di governo dagli Stati membri all'Unione comporterebbe enormi benefici in termini di economie di scala e, conseguentemente, di capacità operative. Se l'Ue destinasse l'1,5% del proprio Pil alla Difesa avrebbe un bilancio secondo solo a quello degli Stati Uniti e pari a 3-4 volte quello della Russia.

4. Conclusioni

Tra le proposte per nuove imposte europee avanzate in questo articolo, quelle più dibattute oggi sono la *carbon tax*, la ttf e il tema dell'elusione fiscale. In tema di concorrenza fiscale, rispetto alla proposta di introdurre una *digital tax* europea, il Consiglio dell'Ue si è espresso di recente rilevando che nonostante l'ampio consenso, permangono riserve da parte di alcuni stati membri. In definitiva, il Consiglio ha deciso di consegnare la discussione al tavolo dell'OCSE che entro il 2020 dovrebbe arrivare a un accordo in tema di riforma fiscale.

Anche sulla proposta della ttf rimangono dubbi da parte di alcuni paesi membri, nonostante la proposta franco-tedesca di introdurre una versione ridimensionata. La questione della *carbon tax* appare anche più delicata e controversa, dopo le violente proteste dei gilet gialli contro il rincaro dei prezzi del carburante. Essa tuttavia, viene sostenuta da più parti vista l'urgenza della questione ambientale.

Consapevoli di queste difficoltà politiche, si riconosce che l'introduzione di nuove risorse aggiuntive da assegnare al bilancio comunitario, sia nella forma di capacità fiscale dell'eurozona sia come finanziamento di beni pubblici europei più ampi, rimane cruciale per aumentare la dotazione effettiva del bilancio dell'Ue e potenziare l'azione delle politiche comunitarie. Un modo per poter sbloccare i ripetuti stalli in materia di politica fiscale, per lo meno in una forma iniziale di maggiore armonizzazione tra i diversi regimi nazionali, potrebbe essere il passaggio del modo di votazione dall'unanimità verso quello a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, come recentemente proposto dalla Commissione.

²² Anche se l'EPPO non potrà investigare e perseguire reati finché la Commissione europea non deciderà in questo senso, non prima del Novembre 2020, ovvero 3 anni dopo l'entrata in vigore del Regolamento istitutivo.

Bibliografia

- AA.VV. (2019), *Economists' Statement on Carbon Dividends*, The Wall Street Journal, January 17, <https://www.wsj.com/articles/economists-statement-on-carbon-dividends-11547682910>
- Bouw A. (2017), *Tobacco taxation in the European Union: an overview*, World Bank Group Working Paper, <http://documents.worldbank.org/curated/en/493581492415549898/Tobacco-taxation-in-the-European-Union-an-overview>
- Capelle-Blancard G. (2017), *The financial transaction tax: a very good idea*, AMF
- Commissione europea (2019), *Towards a more efficient and democratic decision making in EU tax policy*, COM(2019)8 final, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/15_01_2019_communication_towards_a_more_efficient_democratic_decision_making_eu_tax_policy_en.pdf
- Commissione europea (2018), *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*, COM(2018) 321 final, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may2018_en.pdf
- Commissione europea (2011), *On a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/C*, COM(2011)594 final, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0594:FIN:EN:PDF>
- Consiglio dell'Ue (2018), *Eurogroup report to leaders on Emu deepening*, 14 dicembre, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/12/04/eurogroup-report-to-leaders-on-emu-deepening/pdf>
- Duhigg C., Kocieniewski D. (2012), *How Apple Sidesteps Billions in Taxes*, New York Times, 28 aprile
- Euractiv (2019), *EU's 'Tobin tax' now expected to collect only €3.5 billion*, 18 marzo, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eus-tobin-tax-now-expected-to-collect-only-e3-5-billion/>
- Fontana O. (2018), "Il dibattito sulla capacità fiscale dell'eurozona", *CSF Policy Paper n.35*, http://www.csfederalismo.it/images/PP35_Fontana_capacitàfiscale_Luglio2018.pdf
- Fubini F. (2018), "Elusione fiscale e multinazionali, ogni anno nascosti al Fisco 600 miliardi", *Corriere della sera*, 29 gennaio, https://www.corriere.it/economia/18_gennaio_30/elusione-fiscale-multinazionali-ogni-anno-nascosti-fisco-600-miliardi-cc58e47c-053f-11e8-8913-7ceabd19f7b3.shtml
- High Level Group on Own Resources (2016), *Future financing of the EU. Final report and recommendations*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/future-financing-hlgor-final-report_2016_en.pdf

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2017), *Italian contribution on deepening the EMU*,
http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Proposal_CL_23_May.pdf

Padoa-Schioppa A. (2012), “Il trattato ESM: osservazioni critiche”, *CSF Discussion Paper n. 6*,
http://www.csfederalismo.it/images/policy_paper/06_a_p_schioppa_it.pdf

Scardino C. (2016), “La UE rilancia la base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB)”, *Fiscalità e commercio internazionale n.3*

Ufficio parlamentare di bilancio (2018), “La fiscalità nel settore dei giochi”, *Focus tematico n.6*,
http://en.upbilancio.it/wp-content/uploads/2018/05/Focus_6_2018.pdf

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

**Piazza Arbarello 8
10122 Torino
Italy**

**Tel. +39 011 670 5024
Fax. +39 011 670 5081
www.csfederalismo.it
info@csfederalismo**

MOVIMENTO EUROPEO ITALIA

**Via Angelo Brunetti 60
00186 Roma
Italy**

**Tel. +39 06 36 00 1705
Fax +39 06 87 75 5731
www.movimentoeuropeo.it
segreteria@movimentoeuropeo.it**