



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

Alberto Majocchi

**Verso un rinnovamento della struttura di
finanza pubblica nell'Unione europea**

Settembre 2017 - n. 27





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.

Verso un rinnovamento della struttura di finanza pubblica nell'Unione europea

Alberto Majocchi

I - Il quadro di riferimento

1. Il tema di una riforma in profondità del sistema di finanziamento del bilancio europeo sta riemergendo sul tavolo del dibattito politico per una serie di fattori concomitanti. Si pone ormai quotidianamente all'ordine del giorno il problema del finanziamento delle spese necessarie per far fronte ai nuovi compiti che, in misura sempre maggiore, dovrebbero essere assegnati all'Unione. In particolare, l'Europa deve confrontarsi con le gravose questioni della sicurezza, a seguito del disimpegno progressivo degli Stati Uniti rispetto alla protezione garantita in passato per la difesa dell'Europa; delle molteplici situazioni conflittuali in paesi confinanti o comunque rientranti in un'area di interesse per l'Unione – soprattutto nel Mediterraneo e in Medio Oriente –; della lotta al terrorismo e del controllo dei flussi migratori. Ma si tratta altresì della necessità di promuovere la competitività dell'economia europea in un mondo globalizzato e di garantire la stabilità sociale a fronte delle rapidissime trasformazioni sul mercato del lavoro originate dalla rivoluzione tecnologica.

A fronte di questi accresciuti – in prospettiva – impegni di spesa le istituzioni europee e i governi degli Stati membri si

ALBERTO MAJOCCHI è Professore emerito di Scienza delle Finanze all'Università di Pavia, Vice Presidente del Centro Studi sul Federalismo.

stanno rendendo conto, con sempre maggiore chiarezza, dei limiti quantitativi eccessivamente stringenti (circa l'1% del Pil europeo) imposti alle dimensioni del bilancio, ma anche dell'inadeguatezza della struttura di finanziamento ereditata dal passato, che si dimostra non più in grado di far fronte con efficienza ed equità alle nuove esigenze e di adeguarsi ai cambiamenti strutturali del sistema economico che si sono manifestati negli anni più recenti. È quindi doveroso cercare di favorire un'estensione del dibattito in seno non soltanto alle forze politiche e sociali, ma anche nell'opinione pubblica, per avviare un serio confronto sulle scelte da portare avanti per rinnovare la struttura della finanza pubblica nell'Unione europea.

2. Notevoli contributi a questo dibattito sono stati resi pubblici recentemente¹, ma già in passato uno spunto fortemente innovativo relativo alla riforma della struttura della finanza pubblica era contenuto nel Libro Bianco di Jacques Delors². In sostanza, al fine di applicare in concreto il principio del doppio dividendo il Libro Bianco propone di tassare l'energia e il contenuto di carbonio dei combustibili fossili e di destinare il gettito a una riduzione dei contributi sociali. L'obiettivo è di conseguire un duplice risultato positivo: da un lato, ridurre l'inquinamento e in particolare contenere le emissioni di gas a effetto serra; al contempo, rilanciare l'economia e ridurre la disoccupazione grazie ad un aumento del reddito disponibile di imprese e lavoratori dipendenti a parità di salario nominale e a un rafforzamento della competitività esterna del sistema produttivo.

Il modello di riferimento di questa proposta è rappresentato dalla riforma fiscale introdotta in Svezia agli inizi degli anni Novanta. Si trattava, all'epoca, di tentare di far fronte simul-

taneamente a un duplice problema: il rischio di cambiamenti climatici legati alla crescita delle emissioni di anidride carbonica e l'aumento della disoccupazione legata alla carenza di domanda effettiva. Ma alla radice di questa riforma vi era altresì la crisi dell'imposizione progressiva sul reddito, che si era andata trasformando da un prelievo onnicomprensivo in una forma di tassazione che gravava in modo pressoché esclusivo, ed eccessivamente oneroso, sui redditi di lavoro dipendente, mentre i redditi da capitale e i redditi di impresa venivano colpiti da un'aliquota proporzionale.

3. Questa situazione si è venuta rafforzando ulteriormente per due fattori di cambiamento di portata mondiale: la globalizzazione e la rivoluzione tecnologica. La globalizzazione rende molto difficile tassare i redditi di capitale, estremamente mobili, mentre l'elusione fiscale aggressiva delle grandi imprese multinazionali, in particolare del web, e la concorrenza fiscale dannosa tra i vari sistemi tributari nazionali stanno contribuendo a trasferire la base imponibile di queste imprese nelle aree dove la tassazione risulta meno onerosa. In conseguenza, per mantenere livelli invariati di spesa pubblica deve crescere in misura significativa la pressione fiscale sui redditi da lavoro, in particolare da lavoro dipendente.

Parallelamente, la rivoluzione tecnologica favorisce la sostituzione di macchine a lavoro³. L'impiego di lavoro nel settore industriale diminuisce costantemente e soltanto la forza lavoro altamente specializzata riesce a trovare occupazione sia nel settore industriale sia, e soprattutto, nel settore dei nuovi servizi, la cui quota sul Pil è destinata ad aumentare progressivamente. Il gettito dell'imposta sui redditi, garantito largamente dalla ritenuta alla fonte sui redditi da lavoro dipendente, tende a ridursi, e questa riduzione viene compensata

con molta difficoltà da un accresciuto prelievo sui redditi di impresa, sul lavoro autonomo e sul settore dei servizi.

4. A questi fattori, che hanno messo in difficoltà la struttura dei sistemi fiscali in tutte le aree industrializzate del mondo, si sono aggiunte in Europa nuove tensioni a seguito della crisi economica, nata negli Stati Uniti, ma che ha colpito in misura più accentuata i paesi europei. Mentre negli Stati Uniti il governo federale ha potuto intervenire con immediatezza e con notevoli stanziamenti di fondi, prima per salvare il settore finanziario e, quindi, per rilanciare l'attività produttiva, in Europa l'uscita dalla crisi è stata più lenta e complessa. In sostanza, la politica di sostegno all'economia è stata gestita soltanto dalla Banca Centrale Europea, l'unica istituzione federale nell'Unione monetaria, mentre la politica fiscale, la cui efficacia è molto più elevata se gestita a livello europeo⁴, risultava bloccata dalle norme dei Trattati che richiedono decisioni all'unanimità in questo campo e dalla mancanza della volontà politica di giungere a un completamento dell'Unione fiscale. D'altra parte, la crisi della finanza pubblica in parecchi Stati membri dell'area euro – a seguito dell'espansione delle spese e della contrazione delle entrate generate dalla crisi –, ha portato a un rafforzamento dei vincoli imposti dal Patto di Stabilità e all'approvazione del *Fiscal Compact*, con ulteriori limiti all'efficacia di una gestione a livello nazionale della politica fiscale.

A fronte dei cambiamenti intervenuti è quindi necessario ripensare a fondo gli obiettivi e la struttura del bilancio europeo. Secondo la tradizionale classificazione introdotta da Musgrave il bilancio ha tre funzioni fondamentali da svolgere: l'allocazione delle risorse fra beni privati e beni pubblici, la stabilizzazione e la crescita della produzione, la redistribu-

zione dei redditi. A sua volta, lo schema di federalismo fiscale che Oates ha proposto elaborando il modello di Musgrave è largamente diverso da quanto si è realizzato in Europa rispetto alla distribuzione fra il livello centrale e i livelli decentrati delle funzioni di intervento pubblico attraverso il bilancio, in quanto la stabilizzazione è un compito sostanzialmente affidato alla BCE, la produzione di beni pubblici a livello europeo è molto limitata e la redistribuzione interpersonale rimane una competenza nazionale, mentre l'Unione interviene soltanto per favorire una redistribuzione territoriale in vista dell'obiettivo della coesione. Ma oggi in Europa queste funzioni stanno subendo trasformazioni significative e, in conseguenza, debbono essere considerati in una luce diversa anche gli strumenti da utilizzare.

5. La ripresa economica nell'area dell'euro è ormai avviata, anche se persistono divergenze significative negli andamenti delle variabili macro-economiche, un divario sempre più ampio fra il Pil pro capite dei paesi del Nord e del Sud e un aumento significativo delle disuguaglianze nella distribuzione interpersonale dei redditi. Per superare questi limiti, diventano sempre più frequenti le prese di posizione a favore della creazione di un bilancio dell'Eurozona, dotato di risorse proprie e gestito da un Ministro del Tesoro europeo, che faccia parte della Commissione e presieda l'Eurogruppo e sia al contempo responsabile nei confronti del Parlamento europeo. L'idea che sta dietro a queste proposte è che l'Unione monetaria debba, da un lato, dotarsi di uno strumento che possa essere impiegato in senso anticiclico qualora si presentassero nuovamente situazioni di recessione – anche al fine di garantire la stabilità della moneta unica – e, d'altro lato, possa disporre di risorse per accompagnare le trasformazioni strutturali dell'economia europea rese necessarie dalle innovazioni tecnologiche in

modo tale da garantire la competitività esterna delle imprese europee in un mondo globalizzato.

In realtà, dopo la Brexit, l'ipotesi di creare un bilancio separato per l'eurozona al fine di rafforzare il funzionamento dell'Unione economica e monetaria appare più realistica, come confermato in un recente incontro da Emmanuel Macron e Angela Merkel e dall'atteggiamento favorevole di Klaus Regling, Direttore generale dello *European Stability Mechanism*. In base al Trattato, infatti, con l'eccezione del Regno Unito e della Danimarca⁵, tutti gli Stati membri dell'Unione europea sono alla fine tenuti a entrare nell'area dell'euro e hanno quindi un interesse a favorire un rafforzamento degli strumenti a disposizione dell'Eurozona. Ne segue che, mentre da un lato appare opportuno "istituire meccanismi per consentire agli Stati membri della zona euro di adottare decisioni tra di loro, con un rafforzamento dell'Eurogruppo, e in seno al Parlamento europeo", d'altro lato, posto che "questa questione politica potrebbe divenire meno problematica via via che altri Stati membri aderiscono all'euro", è importante garantire che in una prospettiva di medio periodo il quadro di riferimento rimanga il bilancio dell'Unione. In conseguenza, "nel frattempo è di fondamentale importanza la trasparenza nei confronti degli Stati membri non appartenenti alla zona euro in merito agli ulteriori passi per l'approfondimento dell'UEM."⁶

6. In un "documento di riflessione" pubblicato dalla Commissione⁷ nel giugno scorso vengono esaminati approfonditamente gli scenari possibili per l'evoluzione della finanza pubblica dell'Unione europea a 27. Fra questi scenari possibili, tenendo conto delle sfide che l'Unione deve affrontare – non soltanto disponibilità di risorse per finanziare un fondo di stabilizzazione e favorire la convergenza e una maggiore competitività

dell'economia europea, ma altresì per gestire i problemi della sicurezza interna e esterna, degli aiuti umanitari e dello sviluppo sostenibile –, appare maggiormente significativo lo scenario "*Fare molto di più insieme*", che prevede un'accresciuta dimensione del bilancio e parallelamente un aumento del tetto delle risorse proprie, accompagnato dall'individuazione di nuove fonti di entrata che possano essere finalizzate a perseguire gli obiettivi delle *policies* dell'Unione.

Questo punto è già sottolineato con grande evidenza nel Rapporto Monti sul finanziamento del bilancio europeo⁸, dove si osserva correttamente che nuove imposte possono essere introdotte soltanto nella misura in cui siano orientate a contribuire alla produzione di beni pubblici europei. Il principio appare corretto in quanto, in questa fase storica, le dimensioni complessive raggiunte dalla finanza pubblica degli Stati membri sembrano escludere la possibilità di aumentare la pressione fiscale. Le nuove imposte europee devono quindi essere giustificate sulla base del principio di sussidiarietà in quanto finalizzate alla produzione di servizi pubblici che possono essere gestiti efficacemente soltanto a livello europeo, mentre il trasferimento di competenze, ad esempio nel settore della politica della difesa e della sicurezza, dal livello nazionale a quello europeo deve generare ampi risparmi di spesa in modo tale da garantire che il livello della pressione fiscale complessiva possa rimanere invariato o, al limite, diminuire.

7. In realtà, mentre nei diversi paesi membri le entrate fiscali sono largamente destinate al finanziamento della macchina amministrativa e di alcune politiche che sono gestite più efficacemente a livello nazionale, assorbendo una notevole quantità di risorse – *welfare*, istruzione, giustizia e, fino a oggi, difesa e sicurezza –, a livello europeo il prelievo deve

essere finalizzato a soddisfare alcuni obiettivi di *policy*, con uno stretto rapporto con la produzione di beni pubblici che non possono essere prodotti in modo efficiente in un singolo paese membro. Le risorse proprie europee dovranno quindi garantire un elevato valore aggiunto europeo⁹ e avere sempre più il carattere di un prezzo per la produzione di beni pubblici, secondo uno schema teorico che risale a De Viti De Marco¹⁰. Naturalmente, la definizione di questo prezzo presuppone che vengano rispettati alcuni requisiti – equità orizzontale e verticale, stabilità del gettito, trasparenza, facilità di accertamento – in modo tale da garantire, insieme con la soddisfazione della domanda di beni pubblici fondamentali, l'efficienza del sistema di finanza pubblica europea.

II - Un piano graduale di riforma

8. La riforma della struttura di finanziamento del bilancio europeo dovrà procedere naturalmente con la necessaria gradualità, sottoposta a una serie di vincoli. Si tratta in effetti di garantire la produzione dei nuovi beni pubblici europei richiesti dai problemi della sicurezza interna e esterna, dall'evoluzione dell'economia globale e dalla rivoluzione tecnologica in atto, ma assicurando al contempo la disponibilità delle risorse necessarie per l'equilibrio dei bilanci degli Stati membri dell'Unione e rispettando la clausola dell'invarianza – e, al limite, della riduzione – della pressione fiscale complessiva (Unione e Stati membri).

Occorre altresì sfruttare l'opportunità di avviare la riforma in termini realistici, anche dal punto di vista quantitativo, ma prevedendo fin dall'avvio l'introduzione di ulteriori prelievi destinati a finanziare il bilancio europeo nella misura in cui nuove esigenze di spesa lo rendessero inevitabile. In questo

modo, gli Stati membri potranno valutare fin dall'inizio quale sarà a regime la struttura della finanza pubblica europea, tenendo conto che in futuro si dovranno fare i conti con le esigenze finanziarie di tre livelli di governo – sopranazionale, nazionale e sub-nazionale. E anche l'opinione pubblica, una volta assicurata l'invarianza della pressione fiscale, dovrà valutare in termini di efficienza e di equità la struttura finanziaria complessiva che emergerà dalla riforma del sistema di finanziamento del bilancio europeo.

9. Nella prima tappa del piano di riforma, stante il carattere di urgenza che presenta il problema dei cambiamenti climatici, un prelievo che sembra per sua natura destinato a finanziare il bilancio europeo è la *carbon tax*, strumento fiscale indispensabile da introdurre a complemento dell'*Emissions Trading System* (ETS) per il controllo delle emissioni di anidride carbonica e per il raggiungimento degli impegni assunti dall'Unione alla COP 21 (Conferenza delle Parti sul Clima) di Parigi. Il prelievo deve infatti essere necessariamente costruito sulla base di uno schema comune per evitare distorsioni nel mercato europeo dell'energia, anche se è pensabile una ripartizione del gettito fra il livello europeo e il livello nazionale, per consentire agli Stati membri di evitare un impatto regressivo della *carbon tax* attraverso adeguate riduzioni fiscali a favore delle famiglie più povere nel quadro dell'imposizione sul reddito.

Un'aliquota iniziale di €50 per tonnellata di anidride carbonica¹¹ potrebbe garantire un gettito di circa 126 miliardi di euro¹², essendo esclusi dalla base imponibile i settori già soggetti all'ETS, i cui permessi dovranno progressivamente essere aggiudicati attraverso il meccanismo dell'asta – abolendo progressivamente le quote assegnate a titolo gratuito –, con un gettito addizionale che, secondo le indicazioni del Rappor-

to Monti, dovrebbe ugualmente essere assegnato alle finanze dell'Unione. La *carbon tax* dovrebbe essere accompagnata dall'introduzione di un diritto compensativo alla frontiera che gravi sulle importazioni di prodotti importati nell'Unione da paesi che non impongono un prezzo sul carbonio per garantire, nel rispetto delle regole della WTO, la competitività delle imprese europee e, al contempo, evitare fenomeni di *carbon leakages*. Questa scelta è fondamentale per favorire la praticabilità politica dell'imposta in quanto uno schema di *Border Tax Adjustment* garantisce che non si manifestino distorsioni di origine fiscale a danno delle produzioni europee.

Infine, un vantaggio ulteriore della *carbon tax* è rappresentato dalla possibilità di promuovere il consumo di energie rinnovabili attraverso il divario di prelievo rispetto alle fonti di origine fossile, riducendo così la necessità di utilizzare gli strumenti amministrativi rappresentati dai sussidi gestiti a livello nazionale, che gravano pesantemente su famiglie e imprese, alterando altresì un buon funzionamento concorrenziale del mercato dell'energia. La competitività delle energie rinnovabili crescerà nel tempo con l'aumentare della produzione conseguente all'espansione dei consumi legati a questa fonte energetica, ma in ogni caso il differenziale fiscale rispetto alle fonti fossili rappresentato dalla *carbon tax* rimarrà comunque giustificato dalla necessità di internalizzare le esternalità negative legate alle emissioni inquinanti dell'energia tradizionale.

10. La politica energetica europea, che avrà come obiettivo prioritario la realizzazione di un modello di sistema economico eco-sostenibile, dovrebbe essere gestita nel quadro di una *Environment and Energy Union*, nata da una trasformazione dell'Euratom, in cui la *carbon tax* potrebbe svolgere un ruolo simile a quello previsto dal Trattato CECA che, all'articolo

49, autorizzava un prelievo sulla produzione di carbone e di acciaio (con aliquota non superiore – salvo deroga autorizzata da una maggioranza pari a 2/3 nel Consiglio – all'1% del valore medio di ciascun prodotto), destinato a finanziare la ristrutturazione della produzione in questi settori. La *carbon tax* può quindi essere concepita non soltanto come uno strumento per correggere le esternalità negative legate ai consumi di energia fossile, ma altresì come un prelievo finalizzato a sostenere la ricerca e la produzione nel settore delle energie rinnovabili e, al contempo, a favorire le profonde trasformazioni strutturali rese necessarie alla contrazione delle produzioni tradizionali legate all'uso di combustibili fossili e alla progressiva ristrutturazione del settore nucleare.

Le risorse procurate dalla *carbon tax* potranno anche essere destinate alla riconversione della forza lavoro utilizzata nei settori in declino, secondo il già citato schema di un doppio dividendo anticipato nel Libro Bianco di Delors. E, in effetti, l'introduzione del nuovo prelievo dovrebbe avere l'obiettivo, da un lato, di assicurare un contributo europeo alla riduzione del rischio di cambiamenti climatici, che non può evidentemente essere garantito da misure di carattere nazionale e, dall'altro, di sostenere la riconversione delle forze produttive dai settori in declino – industrie energivore, produzione e distribuzione di derivati di combustibili fossili, settore nucleare in progressivo abbandono – verso i settori in crescita – produzione di energie rinnovabili.

11. Negli anni recenti si è assistito a un enorme sviluppo del settore finanziario rispetto all'economia reale. Questo sviluppo è stato fortemente condizionato dai processi di liberalizzazione dei movimenti di capitale e, soprattutto, dalla deregolamentazione dei mercati finanziari, che ha preso

avvio durante il governo di Ronald Reagan negli Stati Uniti e di Margaret Thatcher in Gran Bretagna. Già nel 2011 la Commissione europea aveva presentato una proposta di Direttiva concernente un sistema comune di imposta sulle transazioni finanziarie, giustificandola, da un punto di vista politico, con il sentimento diffuso nell'opinione pubblica che il sistema finanziario fosse uno dei principali responsabili della crisi economica, mentre i costi sono stati sostenuti dai governi e dai cittadini europei e, dal punto di vista giuridico, sulla base dell'articolo 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in quanto le disposizioni proposte erano finalizzate ad armonizzare la legislazione relativa alla tassazione delle transazioni finanziarie nella misura necessaria per assicurare il corretto funzionamento del mercato interno e per evitare distorsioni della concorrenza sul mercato a seguito della delocalizzazione geografica delle attività indotte dalla diversità dei regimi fiscali.

La proposta della Commissione, non avendo raccolto un ampio consenso, è stata successivamente ritirata. In effetti, data la forte concorrenza a livello mondiale per acquisire quote maggiori delle risorse finanziarie disponibili, l'introduzione in Europa di una qualche forma di prelievo che gravi sul settore finanziario, anche se ragionevole nel medio periodo¹³, appare evidentemente destinata a essere rinviata a una fase successiva del processo di riforma. In ogni caso, questa forma di prelievo dovrà comunque essere definita a livello sovranazionale per evitare forme di elusione e di concorrenza fiscale, tenendo presente che l'obiettivo prioritario da perseguire è la stabilità finanziaria, che può essere conseguita soltanto attraverso un'iniziativa comune europea.

Nel momento in cui una forma di tassazione di questo tipo potrà essere presa in considerazione, occorrerà altresì

prevedere che il gettito venga destinato per indirizzare la distribuzione del risparmio verso investimenti di interesse collettivo, dato che l'assenza di controlli sui mercati finanziari internazionali ha portato a una crescita abnorme dei rischi assunti per massimizzare i profitti individuali e a un sacrificio degli interessi comuni. Questo tipo di prelievo deve in conseguenza essere concepito come un corrispettivo per l'utilizzo di un bene pubblico, rappresentato dalla stabilità dei mercati garantita dall'intervento pubblico. L'accertamento del prelievo deve essere necessariamente previsto a livello centralizzato, anche se il gettito potrà essere ripartito fra il bilancio europeo e i bilanci nazionali.

12. Una quota parte dell'Iva dovrebbe essere versata direttamente al bilancio dell'Unione. Non si tratterebbe in questo caso di un nuovo prelievo, bensì di una trasformazione di un prelievo già esistente. La struttura dell'Iva è comune in quanto determinata da una Direttiva europea. L'attribuzione di una quota parte del gettito al bilancio europeo sembra opportuna in quanto l'Unione economica e monetaria deve disporre di uno strumento per controllare l'andamento dei consumi, in primo luogo in funzione anticiclica e, in secondo luogo, per finalità ambientali. Il modello europeo di sviluppo non deve essere fondato, come avviene nel caso americano, prevalentemente su una crescita esponenziale dei consumi delle famiglie. L'equilibrio ecologico richiede infatti che, se una quota maggiore delle risorse disponibili del pianeta dovrà essere destinata ai paesi in via di sviluppo, anche al fine di garantire un progressivo riequilibrio delle condizioni di vita, nei paesi industrialmente avanzati maggiore dovrà essere la quota di risorse risparmiata, e destinata quindi a investimenti. D'altra parte, l'obiettivo dello sviluppo sostenibile rappresenta ormai un valore fondante dell'Unione¹⁴.

Le condizioni di equilibrio macroeconomico a livello globale richiedono infatti che nei paesi ricchi il risparmio ecceda l'investimento e il surplus conseguente nella bilancia commerciale venga finalizzato al finanziamento di un piano di aiuti ai paesi più poveri dove, se si vuole garantire la crescita, l'investimento dovrà necessariamente essere superiore al risparmio in formazione. Per l'Europa questo obiettivo si deve tradurre nella realizzazione di un Piano Marshall per l'Africa, destinato non solo a favorire lo sviluppo del Continente, ma altresì a sostenere la domanda per le produzioni europee, come anticipato lucidamente da Altiero Spinelli¹⁵ già nel 1978. In conseguenza, l'attribuzione di una quota parte dell'Iva al bilancio europeo è giustificata dalla necessità, da un lato, di disporre di uno strumento per garantire la stabilità economica e l'equilibrio ecologico e, dall'altro, di fornire le risorse finanziarie per sostenere lo sviluppo su scala mondiale delle condizioni economiche dei paesi meno favoriti.

13. In una prospettiva più di medio periodo, per quanto riguarda l'imposizione sul reddito delle società il punto di partenza dovrebbe essere rappresentato da un'armonizzazione della base imponibile e dalla definizione di un livello minimo di imposizione, al fine di evitare fenomeni di concorrenza fiscale che incidono negativamente sull'efficienza dei mercati. Sol tanto in una fase successiva si potrà prevedere l'attribuzione di una parte del gettito al bilancio dell'Unione, destinata a finanziare il progressivo sviluppo di una politica industriale a livello europeo.

Nel dibattito politico è emersa con forza la necessità di prevedere l'introduzione di una *web tax*¹⁶. In base ai principi che regolano la tassazione a livello internazionale il presupposto per la tassazione alla fonte delle imprese non residenti è rap-

presentato dall'esistenza di una stabile organizzazione. Ma con l'espansione dell'economia digitale e i paralleli processi di dematerializzazione dell'attività economica, la produzione può avvenire in paesi diversi dei mercati di consumo e la tassazione può essere elusa per l'assenza di una stabile organizzazione. Per evitare fenomeni elusivi e, al contempo, distorsivi rispetto all'efficienza dei mercati appare opportuno valutare l'introduzione a livello europeo di una ritenuta alla fonte sui ricavi delle transazioni digitali ovvero un'imposta specifica sul consumo di beni digitali. In ogni caso, appare evidente che soluzioni di tipo cooperativo e di coordinamento a livello continentale appaiono certamente preferibili per garantire efficienza ed equità di prelievo.

14. Per quanto riguarda l'imposizione sul reddito delle persone fisiche essa rimarrà nel futuro prevedibile una responsabilità degli Stati membri. Un'ipotesi da considerare è che i contributi nazionali al bilancio europeo, la cui finalità principale è di garantire una proporzionalità fra il livello del Pil e le risorse attribuite all'Unione, possano essere gradualmente sostituiti con una sovrimposta sulle imposte nazionali sul reddito¹⁷ – lasciando invariata la struttura del prelievo in ciascun paese –, da versare direttamente al bilancio dell'Unione. In questo modo si potrebbe ovviare all'opacità dell'attuale sistema di finanziamento, rendendo il prelievo più trasparente e favorendo una maggiore consapevolezza nei cittadini di quanto costi sostenere le politiche dell'Unione.

Si può altresì prevedere che l'aliquota proporzionale della sovrimposta venga modificata applicando un coefficiente di progressività, determinato dal rapporto fra il Pil pro capite di ciascun paese membro e il Pil pro capite medio dell'Unione, in modo che gli Stati membri più ricchi contribuiscano al finanzia-

mento dell'Unione in misura superiore rispetto agli Stati membri più poveri. Questa riforma rappresenterebbe un primo passo verso un sistema di *Finanzausgleich* (perequazione fiscale), che è destinato a vedere la luce in parallelo all'evoluzione dell'Unione verso una struttura federale.

15. Fra gli obiettivi dell'Unione un peso rilevante deve essere attribuito all'equilibrio sociale, messo in pericolo dalla crescente disuguaglianza nella distribuzione dei redditi. Anche al fine di garantire una maggiore equità intergenerazionale, che rappresenta il fondamento di condizioni di stabilità degli assetti sociali, un primo obiettivo da conseguire relativamente all'imposizione sul patrimonio potrebbe essere rappresentato da un'armonizzazione della struttura e da un rafforzamento delle aliquote dell'imposta sulle successioni e donazioni. In un regime di completa liberalizzazione dei movimenti di capitale appare ragionevole prevedere che un livello minimo di tassazione patrimoniale venga definito in comune a livello europeo, pur lasciando il gettito a disposizione dei bilanci nazionali. Questa ipotesi è riemersa prepotentemente nel dibattito politico grazie alle analisi di Piketty¹⁸ sulla crescita delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito. L'equità nella distribuzione del prelievo fra contribuenti ricchi e poveri non può più essere garantita soltanto dall'imposta progressiva sul reddito che, pur rimanendo un caposaldo di un sistema fiscale moderno, colpisce ormai prevalentemente solo i redditi da lavoro, e deve essere quindi accompagnata da un'imposta sul patrimonio, che dovrebbe essere concepita come destinata a finanziare la produzione del bene pubblico rappresentato dall'equità interpersonale.

16. Il prelievo patrimoniale sulle rendite private dovrebbe essere accompagnato da una politica che miri alla formazione di un consistente patrimonio pubblico, rovesciando la tendenza recen-

te che ha visto nelle privatizzazioni lo strumento principale per ridurre le dimensioni dello stock di debito pubblico. La contrazione del debito deve essere perseguita con una accorta politica fiscale (*Spending Review*) che mantenga nel tempo l'equilibrio della parte corrente del bilancio, limitando l'emissione di prestiti al finanziamento degli investimenti in conto capitale. A sua volta, i maggiori investimenti finanziati anche con l'emissione di titoli sono destinati a promuovere un'accelerazione della crescita, favorendo così una progressiva riduzione del rapporto debito/Pil.

In un'economia globalizzata gli investimenti nell'ambito dell'Unione devono avere in effetti una molteplicità di obiettivi. Innanzitutto, completare la rete infrastrutturale, sia fisica (trasporti, energia), sia immateriale (banda larga, reti digitali). Ma oggi sono soprattutto prioritari gli investimenti destinati ad aumentare la produttività delle imprese europee e, attraverso l'accresciuta competitività, a garantire la penetrazione dell'export europeo sui mercati mondiali. Si tratta in primo luogo di investimenti in ricerca e sviluppo e formazione di capitale umano, ma altresì di investimenti diretti nei settori a tecnologia di punta e fortemente innovativi. Si verrà così nel tempo a formare nuovamente un patrimonio pubblico che potrà essere successivamente utilizzato per garantire il *welfare* delle future generazioni¹⁹, le cui spese da un lato sono destinate a crescere per il fenomeno di invecchiamento della popolazione, mentre le entrate, che oggi derivano principalmente dai contributi sociali, si ridurranno progressivamente per la contrazione della forza lavoro impiegata nel settore industriale.

III - La riforma del Quadro Finanziario Pluriennale

17. Un'ultima considerazione di natura istituzionale riguardo al bilancio europeo appare necessaria. La durata del Qua-

dro Finanziario Pluriennale (QFP) è stata finora di 7 anni, ma il Trattato prevede altresì una durata minima di 5 anni. Se questa divenisse la durata normale dei QFP, “una cornice temporale quinquennale sarebbe (...) coerente con i mandati del Parlamento europeo e della Commissione, il che rafforzerebbe il dibattito democratico sulle priorità di spesa dell’UE e collocherebbe più chiaramente il bilancio dell’UE al centro della politica europea”²⁰. Questa ipotesi di riforma appare utile e necessaria, ma può essere ulteriormente sviluppata.

Al di là della sua dimensione temporale il QFP, che stabilisce i limiti del bilancio annuale dell’Unione, dovrebbe in futuro essere approvato con una procedura che coinvolga i due livelli di governo che sono direttamente interessati alla definizione delle scelte di politica finanziaria – il livello europeo e il livello nazionale –, con un meccanismo di natura federale che preveda la proposta della Commissione e un voto favorevole da parte del Consiglio, che decide a maggioranza, e del Parlamento. La procedura per l’approvazione del QFP dovrebbe essere avviata prima dell’inizio del processo elettorale europeo, in modo tale che le indicazioni sul finanziamento dell’Unione possano essere oggetto di un confronto fra le forze politiche e sociali. Dato il rilievo del piano finanziario pluriennale, che condiziona rigidamente il quadro delle scelte di bilancio annuali, si può prevedere che esso alla fine possa essere solennemente approvato in una sessione comune straordinaria del Parlamento europeo e del Consiglio, includendo al contempo rappresentanti dei 27 Parlamenti nazionali²¹.

18. La partecipazione dei diversi livelli di governo all’elaborazione e all’approvazione delle scelte relative alla ripartizione delle risorse fiscali, e alla loro destinazione ai diversi settori di spesa, rappresenta un elemento essenziale del federalismo

fiscale. Se infatti la decisione sulle scelte finanziarie è affidata in ultima istanza al Consiglio, come avviene attualmente, e richiede un’approvazione unanime, il meccanismo rimane sul piano della cooperazione intergovernativa e non favorisce il perseguimento di un valore aggiunto europeo nelle scelte di bilancio. Al contrario, se l’approvazione avviene con la partecipazione soltanto del Consiglio e del Parlamento europeo, si potrebbe manifestare una tendenza all’accentramento, e gli interessi dei singoli paesi potrebbero risultare sacrificati. D’altra parte, la ripartizione non può avvenire né sulla base della qualità delle imposte – riservandone alcune, per la relativa immobilità della base imponibile, ai livelli inferiori di governo –, in quanto non si può garantire che l’evoluzione del gettito di queste imposte sia adeguato per far fronte agli obiettivi allocativi che si vogliono conseguire; né sulla base di limiti quantitativi precostituiti, ossia con vincoli che impedirebbero di far corrispondere la politica economica alle necessità della situazione congiunturale.

Per avere un effettivo sistema di federalismo fiscale la decisione sulla ripartizione delle risorse fra i diversi livelli di governo deve rappresentare l’elemento centrale di un piano in cui vengano rese coerenti le scelte fondamentali che riguardano la vita dell’Unione e dei paesi membri; e a questa decisione devono concorrere necessariamente sia la rappresentanza del livello superiore che quella dei livelli inferiori di governo.

La soluzione federale supera i limiti delle due opzioni sopra richiamate – quella intergovernativa e quella puramente sovranazionale –, in quanto le scelte di bilancio richiederebbero alla fine del processo decisionale un’approvazione congiunta di rappresentanti di entrambi i livelli di governo, nazionali ed europeo. Il piano avrebbe quindi una valenza quasi costituzio-

nale, rappresentando la garanzia che si realizzi una politica di bilancio che non sacrifichi gli interessi né dell'Unione, né degli Stati membri.

A sua volta ogni anno il bilancio dell'Unione dovrà essere approvato attraverso il meccanismo federale (proposta della Commissione e approvazione da parte del Consiglio e del Parlamento con decisione a maggioranza) e potrà essere variato in funzione del ciclo o di nuove esigenze di politica economica, ma ottemperando in ogni caso alla regola che prevede il rispetto dell'equilibrio di parte corrente nel medio periodo (con avanzi nei periodi di alta congiuntura che compensino i disavanzi dei periodi di recessione) e che fonda la politica anticiclica soprattutto su interventi in conto capitale.

IV - Conclusioni

19. Il dibattito sulla riforma del bilancio europeo e sulla creazione di nuove risorse proprie destinate a finanziare una maggiore produzione di beni pubblici su scala continentale è ormai avviato. E' evidente che l'ampliamento delle dimensioni del bilancio europeo e, conseguentemente, la necessità di trovare nuove risorse sono strettamente legati all'attribuzione di nuovi compiti all'Unione. Da questo punto di vista il problema che appare di più immediata urgenza riguarda la sicurezza interna ed esterna e il controllo delle migrazioni. Ma anche la riduzione delle emissioni di anidride carbonica per combattere i cambiamenti climatici, la stabilità finanziaria e gli aiuti ai paesi da cui proviene la quota maggiore di migranti sono ormai sul tappeto e richiedono decisioni politiche radicali. Il tema della riforma dei Trattati non è più un tabù. È quindi urgente dare seguito al dibattito avviato dal rapporto della Commissione Monti e dai *Reflection Papers* della Commissione.

Il clima politico sembra favorevole ad affrontare il difficile problema di un rinnovamento della struttura del bilancio europeo. Da un lato vi sono esigenze pressanti cui occorre far fronte e, d'altro lato, la ripresa dell'economia europea e, soprattutto, le sconfitte e, in ogni caso, il ripiegamento delle forze anti-europee nelle recenti elezioni, culminati con la elezione di Macron alla Presidenza francese, aprono una finestra di opportunità che è opportuno non lasciar cadere. Il problema è comunque complesso in quanto si tratta, per gli Stati membri dell'Unione, dopo la cessione della sovranità monetaria, di rinunciare, anche se parzialmente, alla sovranità fiscale.

Per vincere questa nuova battaglia e giungere finalmente al completamento dell'Unione economica e monetaria con la creazione di un'Unione fiscale, è necessario sottolineare con forza che l'attribuzione di nuove risorse proprie al bilancio dell'Unione non porterà ad un aumento della pressione fiscale in quanto le funzioni attribuite all'Unione potranno essere svolte più efficientemente – e quindi con un risparmio di risorse – a livello europeo, e inoltre che le risorse attribuite all'Unione rappresentano un prezzo che comunque andrebbe pagato per la produzione di beni pubblici indispensabili per garantire la sicurezza dell'Europa e l'inserimento, con una struttura tecnologicamente avanzata, dell'economia europea nel mercato mondiale.

Note

- 1 *Documento di Riflessione sul Futuro delle Finanze dell'UE*, Bruxelles, 28 giugno 2017; *Future Financing of the EU*, Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources (Chairman Mario Monti), Brussels, December 2016
- 2 *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Ways Forward into the 21st Century*, Brussels, European Commission, 1993
- 3 Sono stimati a rischio di computerizzazione il 45% dei posti di lavoro nel Regno Unito, il 50% in Francia, il 55% in Grecia e il 60% in Italia (G. Ottaviano, *I nuovi dilemmi dei Governatori*, Il Sole 24 Ore, 25 agosto 2017)
- 4 “At the zero lower bound of nominal interest rates, the domestic GDP effect of a fiscal expansion, e.g. an increase in government consumption, is around 40% to 50% higher when implemented jointly in all euro area countries as compared when a country acts alone” (European Fiscal Board, *Assessment of the prospective fiscal stance appropriate for the euro area*, 20 June 2017, p. 6, nota 3)
- 5 Nel Consiglio Europeo di Edimburgo (dicembre 1992), preso atto che in base al Protocollo annesso al Trattato di Maastricht la Danimarca non parteciperà alla terza fase dell'Uem, si è altresì deciso che “la Danimarca parteciperà pienamente alla seconda fase dell'Unione economica e monetaria e continuerà a partecipare alla cooperazione in materia di politica dei cambi nell'ambito del sistema monetario europeo.”
- 6 Commissione europea, *Documento di Riflessione sull'Approfondimento dell'Unione Economica e Monetaria*, Bruxelles, 31 maggio 2017, p. 28
- 7 Commissione europea, *Documento di Riflessione sul Futuro delle Finanze dell'UE*, cit.
- 8 *Future Financing of the EU*, cit.
- 9 “Il valore aggiunto europeo, che deve essere al centro del dibattito, consiste da un lato nel conseguimento degli obiettivi fissati nel trattato e, dall'altro, nella definizione di un bilancio che preveda beni pubblici di dimensione europea o contribuisca a difendere le nostre libertà fondamentali, il mercato unico o l'unione economica e monetaria.” (Commissione europea, *Documento di Riflessione sul Futuro delle Finanze dell'UE*, cit., p. 11)
- 10 “L'imposta è il prezzo che ogni cittadino paga allo Stato per coprire la quota-parte di costo dei servizi pubblici generali che egli consumerà” (A. De Viti De Marco, *Principi di economia finanziaria*, Edizioni Scientifiche Einaudi, nuova ed. 1953, p. 114)
- 11 Per ragioni politiche e di efficienza sarebbe opportuno prevedere un gradualismo nell'introduzione dell'imposta, con un'aliquota iniziale sufficientemente elevata per indurre un impatto restrittivo abbastanza significativo sui comportamenti di consumo di famiglie e imprese, ma destinata a crescere nel tempo fino al livello obiettivo di €50 per tCO₂. In questo modo si può garantire la possibilità di adattare progressivamente la struttura dei consumi di energia fossile, tenendo conto del differenziale di prezzo legato all'imposta. L'evoluzione dell'aliquota si dovrà altresì commisurare agli obiettivi che l'Unione fisserà per quanto riguarda la riduzione delle emissioni di tCO₂.
- 12 Un gettito di queste dimensioni porterebbe quasi a un raddoppio delle dimensioni attuali del bilancio (che ammontavano nel 2015 a 145 miliardi di euro). Secondo i dati Eurostat, le emissioni di gas a effetto serra nei settori che non rientrano nell'ETS ammontano nel 2015 a 2.520 milioni di tCO₂. Dato che un barile di petrolio corrisponde grosso modo a 159 litri di benzina ed emette 0,366 tCO₂, l'emissione di una tCO₂ corrisponde all'utilizzo di 2,7 barili e, quindi, di 429 litri di benzina. Una tassa pari a €50 per tCO₂ inciderebbe quindi su ogni litro di benzina per €0,115, con un aumento pari al 7,6% (ipotizzando un prezzo attuale della benzina pari a € 1,5).

- 13 “[Una percentuale della base imponibile comune per l’imposta delle società o] la tassazione delle transazioni finanziarie potrebbe essere strutturata in modo da rafforzare il mercato unico, rispecchiare i benefici del mercato interno per le imprese più grandi e rafforzare la lotta contro la frode e l’evasione fiscali” (Commissione europea, *Documento di Riflessione sul Futuro delle Finanze dell’UE*, cit., p. 29)
- 14 “L’Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell’ambiente” (articolo 3 comma 3 del Trattato sull’Unione europea)
- 15 A. Spinelli, *PCI, che fare? Riflessioni su strategia e obiettivi della sinistra*, Torino, Einaudi, 1978
- 16 I Ministri dell’Economia di Germania, Francia, Italia e Spagna hanno presentato alla riunione informale dell’Ecofin a Tallinn del 15-16 settembre 2017 la proposta di introdurre una *equalisation tax* parametrata al volume d’affari generato in Europa dalle compagnie digitali. Con un’aliquota fissata fra il 2% e il 5% questa imposta sarebbe in grado di raccogliere un gettito grosso modo equivalente a quanto queste aziende dovrebbero pagare con un’imposta commisurata al reddito. A Tallinn altri sei paesi (Austria, Bulgaria, Grecia, Portogallo, Romania, Slovenia) hanno sottoscritto la dichiarazione politica per una “iniziativa congiunta sulla tassazione delle imprese che operando nell’economia digitale”, in cui sottolineano la necessità di procedere rapidamente e chiedono alla Commissione di avanzare una proposta legislativa sulla *equalisation tax*
- 17 A. Majocchi, *Progressivity in Financing EU Budget*, Centro Studi sul Federalismo, Torino, Policy Paper, n. 22, January 2017
- 18 T. Piketty, *Le capital au XXIe siècle*, Paris, Seuil, 2013

- 19 A. Iozzo, *Quale welfare per l’Unione europea nell’era della globalizzazione*, Torino, Centro Studi sul Federalismo, Policy Paper, n. 20, ottobre 2016
- 20 Commissione europea, *Documento di Riflessione sul Futuro delle Finanze dell’UE*, cit., p. 26
- 21 Rossolillo sottolinea “l’insufficienza del modello tradizionale di Stato federale, fondato sull’autonomia impositiva di ognuno dei livelli di autogoverno. Nella realtà l’applicazione di questo modello dà luogo a una competizione fra fisco federale e fisco statale che, di fronte al limite invalicabile costituito dalla capacità contributiva dei cittadini, può raggiungere un punto di equilibrio soltanto con la subordinazione del livello più debole al livello più forte. In un sistema federale moderno (...) la soluzione del problema della ripartizione del gettito delle imposte non può essere affidata né a un singolo livello di governo, né alla competizione tra i livelli, ma ad un organo (...) che potrebbe essere il Parlamento del livello generale che delibera a Camere riunite con l’aggiunta di rappresentanti dei livelli infrastatali” (F. Rossolillo, *Città, territorio, istituzioni nella società post-industriale*, Napoli, Guida editori, 1983, pp. 70-72)

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione, i cui soci fondatori sono la Compagnia di San Paolo e le Università degli Studi di Torino, di Pavia e di Milano.

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

Il CSF organizza annualmente una **Lecture**, intitolata ad Altiero Spinelli, sui temi dell'integrazione europea. Il CSF pubblica, oltre ai **Research** e ai **Policy Paper**, la collana "**Federalism**", le riviste online **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**, il **Bibliographical Bulletin on Federalism** e l'**International Democracy Watch**.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio, 30
10024 Moncalieri (TORINO)
Telefono 011 670 5024
Fax 011 670 5081
info@csfederalismo.it
www.csfederalismo.it