



ACCADEMIA NAZIONALE DEI LINCEI

Convegno

UNA NUOVA POLITICA ECONOMICA E TRIBUTARIA PER L'UNIONE EUROPEA

27 MAGGIO 2022

A B S T R A C T

Comitato organizzatore: Alessandro CAVALLI (Linceo, Università di Pavia), Enzo CHELI (Linceo, Linceo, Università di Firenze), Carlo D'ADDA (Linceo, Università di Bologna), Franco GALLO (Linceo, Libera Università Internazionale degli Studi Sociali - LUISS), Antonio PEDONE (Linceo, Sapienza Università di Roma).

PROGRAMMA

La risposta dell'Unione Europea alla pandemia covid-19, con il programma Next Generation EU e la connessa emissione di titoli europei, segna un passo in avanti nella politica economica comunitaria, che va ora integrato con una politica fiscale anch'essa a livello comunitario. Su iniziativa della Commissione "Società ed economia", le relazioni al convegno potrebbero affrontare i diversi aspetti della questione, illustrando il dibattito in corso a livello istituzionale e sviluppando alcune proposte al riguardo.

Venerdì, 27 maggio

9.30 Roberto ANTONELLI (Presidente dell'Accademia Nazionale dei Lincei): *Indirizzi di saluto*

Politica Economica e Finanziaria

Presidente: Antonio PEDONE (Accademia Nazionale dei Lincei)

9.45 Joseph STRAUS (Linceo, Max-Planck Institute for Innovation and Competition): *European Union after the Crisis: Risks and Opportunities*

10.30 Pierluigi CIOCCA (Accademia Nazionale dei Lincei): *La revisione del patto di stabilità, vincoli di bilancio, debito pubblico*

11.00 Massimo BORDIGNON (Università Cattolica Sacro Cuore): *Perché e come rivedere le regole della finanza pubblica nell'Unione Europea*

11.30 Intervallo

11.45 Alberto QUADRIO CURZIO (Presidente Emerito Lincei): *Funzionalismo, Eurobond e politica economica*

12.15 Lorenzo FORNI (Università di Padova): *Transizione climatica: implicazioni per le politiche di bilancio*

12.45 Carlo D'ADDA (Linceo, Università di Bologna): *Gestione del debito e gestione della moneta*

13.15 Romano PRODI (Presidente della Fondazione per la Collaborazione tra i Popoli): *La fase attuale dell'Unione Europea*

Politica tributaria

Presidente: Fabrizia LAPECORELLA (Direttore Generale delle Finanze, MEF)

- 15.00 Franco GALLO (Lincoo, Libera Università Internazionale degli Studi Sociali – LUISS): *Un nuovo sistema tributario europeo*
- 15.30 Luca ANTONINI (Giudice della Corte Costituzionale): *Il dovere tributario tra ordinamenti nazionali e ordinamento europeo*
- 16.00 Vieri CERIANI (Consulente Commissione Europea): *La tassazione delle imprese nell'UE: Pillar One, Pillar Two e BEFIT*
- 16.30 Intervallo
- 16.45 Pietro SELICATO (Sapienza Università di Roma): *La tassazione delle nuove forme di ricchezza nel Next Generation EU*
- 17.15 Livia SALVINI (Libera Università Internazionale degli Studi Sociali - LUISS): *La tassazione dell'energia*
- 17.45 Giuseppe MARINO (Università degli Studi di Milano): *Verso un'Agenzia delle Entrate europea?*
- 18.15 Discussione

ROMA - PALAZZO CORSINI - VIA DELLA LUNGARA, 10
Segreteria del convegno: convegni@lincei.it – www.lincei.it

Tutte le informazioni per partecipare al convegno sono disponibili su:

<https://www.lincei.it/it/manifestazioni/una-politica-fiscale-l%E2%80%99europa-unita-convegno>

Nel rispetto delle limitazioni imposte per l'emergenza Covid-19, il numero dei posti in sala sarà limitato e, nel rispetto delle normative vigenti l'ingresso sarà possibile solo con green pass (vedi: <https://www.lincei.it/it/news/misure-la-gestione-del-green-pass>). Fino alle ore 10 è possibile l'accesso anche da Lungotevere della Farnesina, 10. I lavori potranno essere seguiti dal pubblico anche in streaming.

PRESENTAZIONE

Nel luglio del 2020, sotto la spinta dell'emergenza della pandemia, l'Unione Europea aveva preso misure assai innovative per favorire una rapida ripresa dell'economia nei diversi paesi: aveva da un lato sospeso il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) che stabiliva regole severe per i conti pubblici, soprattutto per i paesi ad alto debito ed aveva lanciato il programma Next Generation EU ricorrendo per il suo finanziamento all'emissione di titoli di debito pubblico garantiti dal bilancio dell'Unione. Già prima della pandemia era stato avviato il dibattito sulla revisione del PSC che aveva dimostrato la sua inadeguatezza nel garantire un'efficace azione di equilibrio nelle diverse fasi del ciclo.

Le ragioni di una sua revisione venivano ulteriormente rafforzate dall'esigenza di far fronte alla crisi pandemica. In particolare, apparivano inapplicabili nel loro rigore le regole che imponevano un rapporto del 3% tra deficit e PIL e stabilivano che l'ammontare del debito pubblico non superasse la soglia del 60 %, con l'obbligo di rientrare nei limiti in un periodo prefissato di 20 anni.

In particolare si erano sviluppate discussioni in merito alle modalità di controllo dei conti pubblici da parte dell'UE e sull'opportunità di scorporare in tutto o in parte dalla spesa pubblica l'ammontare per gli investimenti.

La situazione che si è venuta a creare con l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa sia per l'esigenza della sicurezza, sia per far fronte agli investimenti connessi alla transizione energetica, richiede non solo una radicale revisione del PSC, ma pone urgentemente i problemi del coordinamento delle politiche di bilancio, monetarie e del debito pubblico nonché i problemi del finanziamento del bilancio dell'UE con risorse proprie.

Per affrontare l'insieme di queste tematiche, anche alla luce delle numerose proposte di riforma di vari aspetti della governance economica europea finora formulate la Commissione "Società ed Economia" dell'Accademia Nazionale dei Lincei ha organizzato un Convegno il 27 maggio 2022 chiamando i massimi esperti di politica economica, finanziaria e tributaria al fine di contribuire al dibattito pubblico su aspetti cruciali del futuro del nostro paese e dell'Europa tutta. Sotto la Presidenza di Antonio Pedone e Fabrizia Lapecorella, sono previste relazioni da parte di Joseph Straus, Pierluigi Ciocca, Massimo Bordignon, Alberto Quadrio Curzio, Carlo D'Adda, Romano Prodi, Franco Gallo, Luca Antonini, Vieri Ceriani, Pietro Selicato, Livia Salvini e Giuseppe Marino.

European Union after the Crisis: Risks and Opportunities

Joseph STRAUS (Lincoo, Max-Plank Institute for Innovation and Competition)

The crisis caused by the war in Ukraine and the Covid-19 pandemic constitutes the most serious challenge for Europe since the World War II. The crisis threatens Europe's security and economy to an unprecedented measure. No prediction on when and how the crisis will end is possible.

However, irrespective of its end, there is no doubt that for Europe it will generate costs amounting to several hundreds of billions if not even some trillions of Euros, i.e. seriously harm and weaken the European economy and endanger Europe's position as a global economic power. It will also result in fundamental changes of international economic and political relations. Searching for, working on and designing rational and effective solutions to successfully mastering the aftermath of the crisis politically and economically should have a priority for the European Union coming next only to the incredibly challenging efforts to master the ongoing crisis. The Covid-19 pandemic as well as the war in Ukraine caught the EU by surprise and unprepared. Europe should avoid such an experience in the future.

To be prepared for the future requires learning from the past. In case of the Covid-19 pandemic the omissions and mistakes, such as the lack of the necessary medicinal

materials and equipment, ignoring of existing pandemic plans, late reactions, etc. do not require much further discussions. The EU and its member states should have learned the lesson. The problem of how to overcome the economic harm of the pandemic, forms part of the problem of how to master the economic consequences of the war in Ukraine. The latter, however, having complex political implications.

Therefore, the focus of the talk is to investigate how has happened that the EU and its member states are supposed to bear the lion's share of the costs of the war in the Ukraine and of the consequences of that war. This although they had no say either in the developments preceding the war, or in efforts to prevent or diplomatically end it. This requires a closer look at the European security's hybrid NATO-EU construct developed and expanded over the time. A closer look implies to investigate also the so-called 'uncomfortable knowledge', i.e. things the EU and 2 its NATO member states know, but for whatever reason do not admit that they know. Without finding and addressing uncomfortable knowledge among allies, essential problems of the aftermath of the crisis and there solutions cannot be openly addressed and on playing field sought.

Should the Europeans continue to accept being treated by the NATO leader according to the Monroe Doctrine, they will in the aftermath of the crisis experience even more limitations of their sovereignty than at present. Investigating uncomfortable knowledge implies also reminding Europeans of their propensity toward 'institutionalized forgetfulness', which thanks to the war in Ukraine led them to praise the Atlantic solidarity, and forget the Monroe Doctrine stick which they had experienced until the very start of the war. As the lack of interest of NATO to shorten and end the war diplomatically demonstrates, Atlantic solidarity conceals vital interests. Ending the war would save not only Ukrainian and Russian lives and limit further devastation of Ukraine, but also reduce the heavy economic burden of Europe. It would also reduce the danger of Europeans to become a party to the war due to prolonged fighting.

No matter how this crisis will end, mastering its aftermath and identifying the respective risks and opportunities of the EU will have to start with identifying the main beneficiary(ies) of the crisis and analyzing its (their) treatment of the EU and its member states before and during the crisis. This will not be possible by limiting the actions to the day-to-day business, such as finding new suppliers for raw materials and energy, harmonizing fiscal rules, providing the necessary funds to master financial crisis, etc. A much broader visionary approach will be necessary to find solutions for a sustainable peace in Europe. In line with positions publicized by renown experts, the talk argues that a kind of Westphalian peace of 1648 or an outcome like that of the Vienna peace treaty of 1815 will be necessary and will have to include Russia, the 'unavoidable' neighbor of Europe. An outcome such as that of the Treaty of Versailles, should be avoided. One should prevent the 'sleepwalkers' of today, i.e. those ignoring the 'uncomfortable knowledge,' let Europe slide into World War III. The EU should make it clear to all of its members, for Europe the "European Solidarity", with all of its attributes, constitutes the very core of the EU's genuine interests, including those of security and defence! It is suggested that the EU undertakes all the measures to establish the legal foundations necessary to get rid of being controlled by the Monroe Doctrine substantially limiting its sovereignty.

La revisione del patto di stabilità, vincoli di bilancio, debito pubblico

Pierluigi CIOCCA (Accademia Nazionale dei Lincei)

L'economia europea è esposta a pandemia, inflazione, guerra fra Russia e Ucraina. E' altresì minata da una ventennale stanca della produttività, degli investimenti, della domanda interna.

Le regole di bilancio ereditate da Maastricht sono state opportunamente sospese. Vanno con urgenza riscritte, adeguate al nuovo contesto. Gli aspetti cruciali sono tre: debito, saldi di bilancio, investimenti.

- Il rapporto debito/Pil ha un elevato potenziale di instabilità. Va ridotto. Ma la velocità della riduzione in precedenza programmata era irrealistica, e lo è ancor più oggi.
- Il vincolo di bilancio deve incentrarsi sulle entrate e sulle uscite di parte corrente. Il risparmio negativo delle P.A. ha bassi effetti moltiplicativi, genera debito, limita l'accumulazione di capitale. Le regole nuove devono imporre il pareggio della parte corrente del bilancio.
- Gli investimenti fissi delle P.A. vanno sciolti da ogni vincolo. L'alto moltiplicatore e l'apporto alla produttività del sistema fanno sì che, generando crescita e gettito fiscale, nel medio periodo questa spesa si autofinanzia, non genera debito. Sostenuta da investimenti pubblici autofinanziati, la crescita dell'economia, essendo in pareggio il bilancio di parte corrente, gradualmente abbate il rapporto debito/Pil.

L'inflazione dev'essere prevenuta dalla programmazione degli investimenti pubblici nel tempo. Ma la banca centrale non deve limitarsi a mantenere gli aggregati monetari in linea col Pil nominale. Dev'essere capace di innalzare i tassi a breve in anticipo, così da governare le aspettative di rialzo dei prezzi ed evitare l'aumento dei tassi a lunga, che frenerebbe gli investimenti privati.

Funzionalismo, Eurobond e politica economica
Alberto QUADRIO CURZIO (Presidente Emerito Lincei)

La successione di crisi dal 2020 al 2022 sta dimostrando come il Next Generation EU sia un grande progetto di sviluppo ma con dei limiti preoccupanti emersi anche a causa della guerra in corso e per le turbative sia sui mercati delle materie prime e della energia sia per la inflazione.

Entro il 2026 i PNRR nazionali dovrebbero concludersi con le riforme e gli investimenti dei singoli Paesi Membri Ue. Le risorse finanziarie utilizzabili sono di circa 750 miliardi tra sussidi e prestiti. Il Next Generation EU (NGEU) è una innovazione epocale ma per non sprecarla bisogna guardare subito alle incognite e alla difficoltà per trovare soluzioni.

1) Quattro sono le principali incognite. La prima riguarda le risorse finanziarie che saranno raccolte ed erogate solo se gli stadi di avanzamento dei singoli PNRR terranno la tempistica. In caso contrario gli Eurobond verrebbero ridotti in quantità pur essendo già ora a termine e quindi non più emessi dopo il 2026, anche se la "duration" può arrivare a 30 anni e quindi anche i rimborsi dei prestiti fatti ai singoli Paesi.

La seconda incognita è la riforma che nel 2024 si farà del patto di stabilità e crescita. Sia pure ammorbidito non sarà gradevole per i Paesi con alto debito pubblico nel momento in cui i tassi di interesse e inflazione crescono. Gli Stati indebitati dovranno allora fare politiche di bilancio stringenti e sarà necessario che la loro crescita basata su investimenti e riforme si consolidi.

La terza incognita riguarda la BCE che non potrà continuare ad acquistare titoli di Stato dei Paesi della UEM. Nel marzo del 2020 la BCE deteneva circa 2500 miliardi di titoli di stato e nel settembre del 2021 superava i 5000. La BCE di oggi non è quella di Draghi che aveva fatto un *quantitative easing* assai più controllato. Se i tassi di interesse della BCE non salgono, il divario con quelli Usa indebolirà l'euro e ci saranno flussi di capitale verso il dollaro. I tassi sui titoli di stato dei Paesi europei deboli aumenteranno comunque.

La quarta incognita sono le materie prime e soprattutto quelle energetiche che rimarranno improntate al rialzo con le politiche europee poco coordinate e con politiche nazionali spesso in concorrenza.

2) Il Next Generation EU è un grande progetto di cambiamento strutturale sia per l'emissione di Eurobond (per ora una tantum) sia per le filiere di investimento che

sono quelle delle iper-innovazione sul digitale, sull'ambientale, sull'energia, sulla salute, sull'istruzione, sulla coesione sociale e territoriale.

- 3) Il problema è adesso quello della realizzazione che è affidata a un sistema di decentramento nazionale coordinato dalla Commissione in una operazione che potrebbe funzionare su tempi molto più lunghi e con alcuni poteri decisionali ed esecutivi portati a livello di Commissione europea. Allo stato attuale si tratta di scelte impossibili.
- 4) Si potrebbe dire che adesso la Ue vive in una situazione di "federalismo apparente" o "ibrido" dove ci sono entità certamente federali come l'Euro, che compie con successo i 20 anni. Finché si è puntato al coordinamento delle politiche monetarie nazionali e al sistema monetario europeo non c'era nessuna possibilità di fare politica monetaria e se fossimo stati in quelle condizioni durante le due crisi (finanziaria e da pandemia) la UE sarebbe andata a pezzi. Il rischio lo si corre di nuovo adesso con l'energia che è il sinonimo fisico dell'euro monetario con l'aggiunta di complicità politico-strategiche.
- 5) L'approccio funzionalista è perciò cruciale e deve puntare sulla creazione di 'Enti Euro-Funzionali' (EEF), che siano di nuova creazione o sull'evoluzione di strutture già esistenti da potenziare. ESM, BEI, BERS, e molti altri Enti Funzionali potenti ma scoordinati se portati a sistema potrebbero fare la vera politica economica reale della Ue e anche della Uem.

Transizione climatica: implicazioni per le politiche di bilancio e monetarie

Lorenzo FORNI (Università di Padova)

Dopo aver annunciato ambiziosi programmi di riduzione delle emissioni di gas serra, i governi in molti paesi si trovano ora nella situazione di dover dare seguito agli impegni. Ciò comporta, oltre alla formulazione di una strategia dettagliata, che preveda una gamma di misure declinate anche a livello settoriale, la necessità di stabilire una governance chiara per gestire il processo. I Ministeri delle Finanze e più in generale le politiche di bilancio hanno una particolare responsabilità nel processo di transizione, in quanto sono strumentali nel rendere gli obiettivi concreti attraverso misure fiscali. Tuttavia, anche i paesi più virtuosi al momento producono emissioni superiori a quelle che sarebbero coerenti con gli obiettivi annunciati. Inoltre, la forte crescita della spesa pubblica a causa della pandemia non è stata indirizzata verso spese "green". Quindi ora i governi si trovano con meno spazio fiscale e una maggiore urgenza di ridurre le emissioni.

Per raggiungere gli obiettivi in termini di emissioni, che sono necessari per evitare rischi di cambiamenti climatici severi e irreversibili, i governi – e le politiche di bilancio in particolare – devono rapidamente aumentare l'ambizione dei loro interventi. Si pone dunque il problema di costruire un pacchetto di politiche pubbliche che da un lato renda le emissioni sempre più costose (e quindi estenda il ruolo del carbon pricing oltre i settori coperti dall'EU Emission Trading System), ma dall'altro contribuisca – attraverso investimenti pubblici e incentivi – alla crescita della capacità produttiva di energie a basse emissioni e all'efficientamento energetico. Queste misure, però, difficilmente potranno essere le stesse per tutta l'economia, ma dovranno adattarsi alle specifiche caratteristiche ed esigenze dei diversi settori produttivi.

Questo percorso si scontra con tre principali ostacoli. Il primo è l'ulteriore aumento dei debiti pubblici necessario per finanziare le spese connesse alla transizione verde. Il secondo sono gli ostacoli politici legati alla necessità di un aumento del costo delle emissioni, che ha effetti inflazionistici e redistributivi. Il terzo è legato all'incertezza politica dovuta all'alternarsi di maggioranze con preferenze e sensibilità diverse riguardo la transizione verde. Questi ostacoli si traducono in un progresso lento e dispendioso di risorse pubbliche. Una possibile via per contenere queste inefficienze è che i paesi incorporino in modo chiaro nelle legislazioni nazionali gli obiettivi climatici (approvando

ad esempio una Climate Law) e affidino il controllo del raggiungimento di tali obiettivi ad istituzioni indipendenti (Climate Council). Si tratterebbe comunque ancora solo di un primo passo, perché l'esperienza dei Fiscal Council ci insegna che il loro ruolo di controllori ha un'efficacia a volte limitata e, in secondo luogo, qualsiasi sforzo a livello nazionale può dare frutti solo se condiviso a livello globale. Insomma, nonostante gli annunci, non ci siamo ancora incamminati veramente sul sentiero della transizione verde.

Gestione del debito e gestione della moneta

Carlo D'ADDA (Lincoo, Università di Bologna)

Si fa riferimento al periodo 2008 – 2021 e si considera l'andamento dei più rilevati tassi di interesse nominali dell'UEM. Si riconosce una tendenza, a partire dal 2012, che conduce progressivamente i tassi di interesse al livello zero, dapprima con riferimento ai tassi a breve e poi, entro il 2014, anche a quelli a lunga. L'esperienza di tassi di interesse nulli è inedita. Si pone la domanda relativa alle ragioni che hanno indotto la BCE a adottare questa politica. Il 2012 segna un momento di forte preoccupazione riguardo alla sostenibilità del debito pubblico italiano, e di conseguenza riguardo alla "tenuta" dell'euro. In seguito alla progressiva caduta dei tassi, il prezzo di mercato di tutti i titoli del debito pubblico denominato in euro e non prossimi alla scadenza è progressivamente cresciuto e i timori di insostenibilità dell'euro sono rientrati. Questo fatto merita un approfondimento. Normalmente si pensa che quando un richiedente debito viene considerato rischioso, se costretto a indebitarsi ulteriormente, debba accettare tassi di interesse crescenti. Ma il caso in esame è diverso, perché i debitori (cioè i governi dell'UEM) sono per così dire rappresentati dalla sola BCE, che detiene il potere della creazione monetaria (generalmente realizzata attraverso l'acquisto sul mercato di debito pubblico in cambio di nuova moneta). Pertanto, la BCE, manovrando - come dicono gli economisti - l'offerta di moneta, ha il potere di governare il tasso di interesse dell'euro. Nella delicata situazione del 2012, la BCE ha dichiarato con chiarezza di essere pronta a fare tutto il necessario per scongiurare la minacciata fuga dall'euro (aiutata - se vogliamo - dalla situazione dei mercati monetari internazionali). La teoria monetaria keynesiana prevede che a tassi di interesse nullo, la disponibilità del sistema a detenere moneta (rappresentata in massima parte da depositi bancari) diventi illimitata per mancanza di valide alternative (sufficientemente redditizie ma liquide) per detenere ricchezza finanziaria. I fatti hanno confermato questa previsione.

Tassi di interesse sull'euro prossimi allo zero sono durati fino a tutto il 2021. La conseguenza di maggiore rilievo (e forse inattesa) dal punto di vista dei paesi UEM maggiormente indebitati, e dell'Italia in particolare, è rappresentata dal sollievo che i tassi di interesse prossimi allo zero hanno recato alla gestione del debito pubblico; nel caso dell'Italia il rapporto debito/PIL, dopo una lieve diminuzione nell'anno 2016 [134,8 %], è rimasto praticamente invariato fino al 2019. Si deve dunque prendere atto del fatto che la gestione del debito pubblico non può essere concepita come esclusivamente affidata alla politica fiscale, ma anche, quando opportuno, alla politica monetaria. Questa relazione tra le due politiche richiede di essere tenuta in conto nella formulazione delle regole di bilancio dei paesi membri dell'UEM.

Altri aspetti della politica di tassi interesse prossimi allo zero meritano di essere considerati, in particolare la sostenibilità del sistema bancario, le conseguenze sulla distribuzione del risparmio finanziario tra i settori istituzionali del sistema economico (settore pubblico, settore privato, intermediari finanziari), la possibile durata nel tempo di questa politica, la sua stessa praticabilità in presenza di inflazione.

Un nuovo sistema tributario europeo

Franco GALLO (Lincoo, Libera Università Internazionale degli Studi Sociali – LUISS)

1. La via per accelerare l'evoluzione dell'Unione verso una vera e propria comunità politica sovranazionale, retta dai principi di democraticità, uguaglianza e sussidiarietà non può che essere quella di modificare le regole dei Trattati soprattutto in materia fiscale. Si tratterebbe di ridisegnare l'architettura istituzionale dell'UE in modo da sciogliere quel nodo che attualmente la stringe, derivante dal parallelo sviluppo del metodo sovranazionale e di quello intergovernativo. Nodo che ci ha portato al paradosso di avere due esecutivi: da un lato, la Commissione, che nel corso degli anni è stata collegata in modo sempre più stringente al Parlamento europeo secondo le logiche della forma di governo parlamentare; dall'altro, il Consiglio UE, che è espressione invece di un'impostazione intergovernativa ed è divenuto, con il Trattato di Lisbona, una vera e propria istituzione cui è conferito il compito di dettare la politica generale dell'Unione e delle indicate due forme di legittimazione democratica dell'UE – la Commissione e il Consiglio – che attualmente si contendono il campo.

2. Sul piano più specifico del diritto tributario, questa preferenza è anche legata all'idea che un sistema fiscale europeo non può che essere costruito in osservanza al principio-cardine delle democrazie parlamentari di *no taxation without representation*, di un principio, cioè che richiede necessariamente l'esistenza di un sistema di legittimazione democratica e popolare.

Il che significa che, se si vuole essere coerenti a tale principio, l'unica via per porre rimedio (anche) sul piano fiscale al *deficit* democratico non può che essere quella del superamento dello *status quo*, sia sul piano istituzionale che su quello delle *policies*. Significa cioè:

- sul piano istituzionale, optare per il sistema della maggioranza qualificata, ridimensionare il Consiglio UE, rilanciare il metodo sovranazionale e conferire, perciò, all'Unione una propria capacità fiscale che si associ alla capacità finanziaria gestita dalla Banca Centrale Europea;
- sul piano delle *policies*, realizzare, specie in momenti drammatici come quelli che stiamo vivendo, politiche sociali e fiscali redistributive fra gli Stati membri, incrementare il bilancio dell'Unione, mutualizzare il debito, emettere gli *Eurobond* e attuare definitivamente l'unione bancaria, tutti obiettivi che l'attuazione del *Recovery Fund-Next Generation EU* ha reso necessari.

3. È sconcertante rilevare che gli obiettivi sopra indicati, pur essendo coerenti a un sistema tributario unionale, non potranno essere realizzati finché la legislazione nel settore della tassazione resta legata alla sovranità nazionale, anche a causa del ruolo che le singole legislazioni attribuiscono ai tributi nella determinazione del reddito, nella definizione dei bilanci e nelle stesse scelte politiche degli Stati.

Finora, la maggioranza degli Stati membri, pur partecipando all'Unione, ha sempre difeso questa sovranità costruendo il processo decisionale tutto sull'unanimità. La conseguenza è stata, però, la possibilità di ogni singolo Stato membro di apporre un incontrovertibile veto nazionale e in questa logica i Trattati hanno mantenuto la norma generale che il Consiglio UE deve decidere all'unanimità sulle proposte nel settore dell'imposizione prima che queste possano essere adottate a livello europeo.

Insomma, se per proteggere le entrate degli Stati membri e garantire un ambiente fiscale equo per tutti è necessaria un'azione coordinata a livello dell'UE specie in materia di tassazione, è evidente che tutto ciò non è possibile se la regola dell'unanimità, prevista dai Trattati, rappresenta – come tuttora rappresenta – la norma inderogabile.

4. In conclusione, la regola dell'unanimità deve considerarsi ormai superata perché:

- la “cultura dell'unanimità” incoraggia gli Stati membri, i Ministri e le amministrazioni nazionali a concentrarsi sulla conservazione dei rispettivi sistemi

nazionali, anziché cercare di raggiungere un compromesso necessario a tutelare gli interessi generali dell'Unione;

- nella migliore delle ipotesi, si tratta di un accordo al minimo comune denominatore, dal limitato impatto positivo per le imprese e i consumatori e dall'attuazione più gravosa;
 - potrebbe essere controproducente, in quanto le decisioni adottate all'unanimità possono essere revocate solo all'unanimità, il che spesso rende gli Stati membri eccessivamente prudenti, attenuando le ambizioni e indebolendo il risultato finale. Tutto ciò dovrebbe costituire una ragione di fondo per riaprire il dibattito sull'unanimità a favore, appunto, della procedura a maggioranza qualificata.
5. Come ci indica la stessa Commissione UE, il modo più pratico per passare dall'unanimità al voto a maggioranza qualificata dovrebbe essere costituito dal ricorso alle note clausole "passerella" richiamate dagli stessi Trattati che, da una parte, offre in effetti la possibilità di introdurre il voto a maggioranza qualificata del Consiglio UE unicamente nell'ambito della procedura legislativa speciale, nella quale il Parlamento europeo è stato solo consultato e, dall'altra, prevede in ogni caso l'opzione del voto a maggioranza qualificata nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, in codecisione con il Parlamento europeo.
6. L'attuazione delle c.d. "clausole passerella" in materia fiscale dovrebbe essere, in particolare, graduale e mirata e passare da una prima importante fase, in cui il voto a maggioranza qualificata dovrebbe essere utilizzato per la lotta contro le frodi, l'evasione e l'elusione fiscale e per agevolare il rispetto degli obblighi fiscali delle imprese nel mercato unico, ad una seconda e terza fase di lotta contro i cambiamenti climatici, la protezione dell'ambiente, il miglioramento della salute pubblica, fino al regime dell'IVA e delle accise e a quello del c.d. *Pillar One e Pillar Two* proposto dall'OCSE per la tassazione societaria.

La tassazione delle nuove forme di ricchezza nel Next Generation EU

Pietro SELICATO (Sapienza Università di Roma)

1. Le premesse del NGEU

La crisi economica originatasi nel 2020 in conseguenza della pandemia da Covid-19 ha provocato reazioni differenti innestandosi in un momento storico alquanto difficile per l'avanzamento del processo di integrazione europea. Sembra, invero, che con il pretesto della pandemia gli Stati membri (e, al loro interno, gli enti territoriali sub-statali) si siano riappropriati di parti consistenti del potere legislativo, non solo nella disciplina dell'emergenza sanitaria ma anche nel varo misure straordinarie in materia finanziaria e fiscale, cui anche l'Italia ha fatto massiccio ricorso avvalendosi del *Temporary Framework* adottato dalla Commissione UE in materia di aiuti di Stato per consentire ai singoli Stati membri di avvalersi in piena autonomia della flessibilità necessaria a sostenere le loro economie nazionali nel contesto della crisi pandemica.

In tale contesto, il percorso che ha portato il 27 maggio 2020 alla presentazione da parte della Commissione della Comunicazione COM(2020) 442 su *"Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea"*, anche nota come *"Next Generation EU"* (in acronimo NGEU), non è stato né semplice né scontato.

1.a) La posizione degli "Stati frugali":

Al momento del dilagare della pandemia le opinioni degli Stati membri rispetto ad un innalzamento del livello di cooperazione all'interno dell'UE erano tutt'altro che unanimi.

Da un lato si collocavano gli Stati (tra questi l'Italia) che per primi e in maggior misura avevano subito i danni del virus e richiedevano con determinazione il sostegno finanziario dell'Unione Europea. Dall'altro si ponevano gli Stati (definiti *"frugali"*) che manifestavano posizioni di netto dissenso nei confronti della coraggiosa politica di aiuti resa necessaria,

a detta di molti, dalla situazione straordinaria, impreveduta e per certi versi imprevedibile che l'Europa e il mondo intero si erano trovati a dover fronteggiare, lamentandosi per le eccessive spese che l'Unione aveva già affrontato nei decenni passati per sostenere i bilanci degli Stati membri meno virtuosi.

Questi Stati, inizialmente meno toccati dalla pandemia, si erano chiusi nei propri egoismi nazionali esaltando la natura contrattuale degli accordi europei e prospettando una visione meramente contabile dei rapporti finanziari tra gli Stati membri e la UE, basata unicamente sulla ricerca dell'equilibrio tra le entrate e le uscite del singolo Stato membro. Visione che, peraltro, alimentava da tempo le tensioni all'interno della UE e fu posta a base del c.d. "rebate" (letteralmente "rimborso"), la restituzione, riconosciuta al Regno Unito a partire dal lontano 1984 su pressioni della Premier inglese Margaret Thatcher, calcolata in misura pari alla differenza tra l'ammontare dei contributi per i sussidi all'agricoltura versati dal Regno Unito e quello dal medesimo ottenuto dalla UE.

Il dibattito aveva assunto toni accesi suscitando vaste critiche nei confronti degli stessi "Stati frugali", in quanto la loro posizione di intransigenza era indebolita fortemente a) dalle spregiudicate politiche di concorrenza fiscale dannosa che da sempre mantenevano a dispetto delle censure più volte formulate nei loro confronti dalle Istituzioni UE e b) dalla loro situazione di beneficiari più che di contribuenti del bilancio UE.

1.b) Le esitazioni manifestate dalla BCE:

Già prima che intervenissero le difficoltà economiche generate dall'emergenza sanitaria, Christine Lagarde, nel suo primo intervento pubblico in qualità di nuovo Presidente della Banca Centrale Europea all'*European Banking Congress* di Francoforte del 4 novembre 2019, confermava il suo impegno a proseguire le politiche di *Quantitative Easing* avviate dall'Istituto sotto la gestione di Mario Draghi.

In quell'occasione Lagarde ha sostenuto che la politica monetaria avrebbe potuto raggiungere il suo obiettivo più rapidamente e con meno effetti collaterali qualora altre politiche avessero sostenuto la crescita al suo fianco. È interessante evidenziare che la Presidente, pur riconoscendo che un'unione monetaria focalizzata troppo sulla condivisione del rischio può spingere a un eccesso di *moral hazard*, ha osservato che dare la priorità alla sola riduzione del rischio può portare al problema opposto con un eccesso di risparmio e una crescita fragile. Di conseguenza, ha osservato che per completare l'Unione economica e monetaria si deve trovare il giusto compromesso tra l'esigenza di offrire una protezione sufficiente contro il pericolo della caduta dei risparmi e quella di evitare la formazione di un risparmio eccessivo.

Parole distanti anni luce dalle infelici dichiarazioni rilasciate dalla stessa Lagarde in una conferenza stampa tenutasi subito dopo l'esplosione della pandemia, quando in aperto contrasto con il "Whatever it Takes" di Mario Draghi, ha affermato: "Non siamo qui per chiudere gli spread. Ci sono altri strumenti e altri attori per gestire queste questioni". Dichiarazioni che, pur essendo state immediatamente corrette, sembrano dimostrare tutta l'inadeguatezza e l'incoerenza di un sistema di *governance* ormai vetusto, che deve essere ripensato dalle fondamenta.

1.c) La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul PSPP:

Un ulteriore allarmante segnale di regresso nel livello di cooperazione tra gli Stati membri può essere desunto dalla recente pronuncia della Corte Costituzionale Federale tedesca del 5 maggio 2020, con la quale, basandosi sul discusso principio del c.d. "pluralismo costituzionale", la Corte tedesca ha affermato che una sentenza della Corte di Giustizia europea non avrebbe valore giuridico vincolante nello Stato e, di conseguenza, ha dichiarato illegittimo per contrasto con i principi costituzionali nazionali il piano di acquisto di titoli pubblici (*Public Sector Purchase Programme - PSPP*) approvato dalla BCE. È evidente, nella sentenza in questione, il richiamo all'istituto del "controlimiti" più volte utilizzato dalla Corte tedesca (ma, a dire il vero, anche dalle Corti costituzionali francese e italiana) per difendere l'applicazione di valori fondamentali dell'ordinamento nazionale.

La pronuncia ha destato subito grande preoccupazione, non solo per le soluzioni interpretative adottate a sostegno delle proprie conclusioni ma anche per le conseguenze che avrebbe potuto produrre sulla tenuta del progetto europeo. Nondimeno, le Istituzioni dell'Unione hanno subito preso le distanze dalle sue conclusioni riaffermando, ciascuno per quanto di propria competenza, la supremazia e l'autonomia dei rispettivi ruoli.

2. Il NGEU come espressione di una nuova forma di solidarietà europea

Paradossalmente, le suddette spinte centrifughe, anziché rallentare il processo di integrazione europea, hanno orientato l'evoluzione del dibattito in senso diametralmente opposto a quello dalle stesse auspicato, stimolando il superamento degli egoismi nazionali e mettendo le basi per la costruzione di una nuova solidarietà fiscale europea, caratterizzata da un'impronta redistributrice priva di precedenti, sia sotto il profilo delle risorse messe a disposizione sia sotto il profilo dei criteri adottati nella loro ripartizione.

A sostegno di questa nuova linea su sono levate in poche settimane autorevoli voci che hanno dichiarato il fermo impegno a contrastare la crisi economica che ha seguito il diffondersi della pandemia. In questo senso hanno avuto grande rilievo:

- a) Il Messaggio dei tre Presidenti: Michel, Sassoli e von der Leyen il 9 maggio 2020 (Festa dell'Europa e 70° anniversario della Dichiarazione Schumann), hanno rilasciato una dichiarazione congiunta affermando che *“L'Europa deve dar prova di coraggio e fare tutto ciò che serve per proteggere le vite e i mezzi di sussistenza, specialmente nelle aree più colpite dalla crisi”* precisando che l'Unione deve essere *“più vicina ai cittadini”* oltre che *“più trasparente e più democratica”*. Questa parte del Messaggio richiama espressamente l'interventismo che Mario Draghi ha mostrato nel suo primo discorso del 2011 nel suo ruolo di Presidente della Banca Centrale Europea, quando ha pronunciato le parole *“whatever it takes”* per esprimere quanto fosse forte il suo impegno nel sostenere gli Stati Membri contro la crisi finanziaria.
- b) L'Intesa tra Francia e Germania, i cui Capi di Stato hanno varato la *“Iniziativa franco-tedesca per il rilancio europeo”*, con la quale si propone agli altri Stati membri di *“sfruttare il potere che ci deriva dalla nostra azione comune come europei e unire le nostre forze in un modo inedito”*, aprendo *“un dibattito democratico sul progetto europeo, le sue riforme e le sue priorità”*. Oltre a ribadire le espressioni di solidarietà, l'accordo bilaterale rivolge agli altri Stati membri importanti sollecitazioni circa le scelte di *governance* che l'Europa dovrebbe realizzare quanto prima.

È su queste premesse che si fonda il progetto NGEU, che prevede un piano finanziario del valore di 750 miliardi di euro. In tale contesto la Commissione intende dare vita, a partire dal 2024, ad una profonda revisione del quadro europeo delle risorse proprie, che prevede nuove entrate (in gran parte di natura tributaria) da imporre direttamente ai privati. Le entrate derivanti dalle nuove risorse proprie saranno utilizzate per rafforzare il bilancio europeo, al fine di ottenere i mezzi per rimborsare i prestiti che l'UE si accinge a sottoscrivere per finanziare immediatamente il *“Recovery Plan”*.

Per quanto detto, la nuova capacità di bilancio dell'UE è fortemente orientata a creare una solidarietà fiscale a livello dell'UE, non solo tra gli Stati membri (come è stato fino ad oggi), ma anche tra l'UE e i suoi cittadini, allo scopo di prelevare risorse dalle persone e dalle imprese che mostrano una maggiore ricchezza e chiedere loro di contribuire a favore dell'Unione per consentirle di ripianare il proprio debito.

La particolarità che emerge dal Progetto NGEU deriva dal fatto che l'intervento che la Commissione ha proposto prevede l'immediata erogazione delle spese a favore degli Stati Membri e solo successivamente l'acquisizione delle risorse necessarie a coprirne l'uscita.

Le nuove risorse proprie previste dal NGEU includono:

- a) nuovi prelievi “verdi”;
- b) un'imposta sugli extraprofitto delle imprese di maggiori dimensioni;

c) una “*digital tax*” modellata secondo gli standard dell’OCSE.

Non ostanti le iniziali opposizioni degli “*Stati frugali*”, la forte determinazione mostrata dalla Commissione ed il supporto dalla stessa ottenuto ha portato il Consiglio ad approvare all’unanimità il NGEU l’11 luglio 2020.

In più di sessant’anni, le istituzioni europee non sono mai state così veloci!

Aumentando la capacità dell’Unione Europea di finanziarsi con prelievi da porre direttamente a carico dei cittadini europei, è stato compiuto un importante passo verso l’obiettivo di realizzare una “*Unione Fiscale*”, avviandosi a “*passare dalla solidarietà tra gli Stati a quella tra i cittadini*”. Così l’Appello “*All’Europa serve l’Unione fiscale*” (BASSANINI, GALLO e altri, 2015).

3. Le nuove risorse proprie previste da NGEU alla prova dei principi costituzionali fondamentali nazionali

L’attribuzione diretta all’UE di una parte della sovranità impositiva degli Stati comporta la necessità di garantire anche in questa sede la concreta applicazione del principio nazionale del consenso alla spesa pubblica.

Infatti, i profondi cambiamenti nella struttura del bilancio dell’UE progettati dal NGEU richiedono un correlato cambiamento delle regole di *governance* rendendo necessario realizzare (possibilmente in tempi brevi) un trasferimento di competenze dal Consiglio (metodo intergovernativo) al Parlamento (metodo democratico) o, quantomeno, pur mantenendo il metodo intergovernativo, il passaggio dall’unanimità alla maggioranza qualificata.

Un’altra questione da esaminare piuttosto rapidamente nel contesto di questo nuovo scenario è in che misura le tasse dell’UE dovrebbero essere adattate attorno a un concetto europeo di capacità contributiva. Sta di fatto che le nuove risorse proprie previste dal NGEU sono state giustificate da una nuova solidarietà fiscale dei cittadini dell’UE. In questa prospettiva, da un lato, bisognerà ridefinire il rapporto tra nuove risorse proprie e spesa pubblica europea e, dall’altro, valutare nuovi elementi di razionalità e coerenza nella distribuzione del carico fiscale.

Un’altra questione da esaminare nel contesto di questo nuovo scenario è quella che riguarda la misura in cui i nuovi prelievi europei di natura fiscale dovrebbero essere adattati al concetto di capacità contributiva in una prospettiva europea. È un fatto che le nuove risorse proprie approvate nel NGEU sono state giustificate da una nuova solidarietà fiscale dei cittadini dell’UE. In questa prospettiva, da un lato, bisognerà ridefinire il rapporto tra le nuove risorse proprie e la spesa pubblica e, dall’altro, valutare nuovi elementi di razionalità e coerenza nella distribuzione del carico fiscale tra i consociati.

Ciò implica, altresì, che il nuovo potere impositivo dell’UE deve essere reso compatibile con l’esercizio della sovranità fiscale nazionale. Questa esigenza solleva altre due domande: Quali limiti devono essere rispettati nella sovrapposizione di imposte nazionali e imposte “*federali*”? Gli stessi criteri adottati dalla normativa italiana (incompiuta) sul “*federalismo fiscale*” sarebbero applicabili nei rapporti tra Unione Europea e Stati Membri? Come in Italia, si dovrebbe dare priorità ai tributi già applicati da questi ultimi?

Tutte le questioni di cui sopra dovrebbero essere disciplinate espressamente al fine di evitare conflitti tra l’UE e gli Stati membri. In poche parole, i modelli delle nuove imposte europee dovrebbero corrispondere a requisiti di trasparenza ed efficienza, e dovrebbero essere conformi ai principi comunitari di sussidiarietà e proporzionalità, con particolare riguardo al ruolo del Parlamento europeo nei confronti il principio “*No Taxation Without Representation*”.

4. Le modalità del concorso alle spese pubbliche previsto nei nuovi prelievi previsti dal NGEU (tra finanza pubblica e tributo)

Nelle righe seguenti verranno fatti alcuni brevi commenti sui diversi tipi di nuove risorse proprie previste da NGEU.

4.a. I nuovi “tributi verdi”

4.a-1) La cosiddetta “Plastic Tax”

La Commissione sollecita l'introduzione di una imposta europea sugli involucri di plastica, da inserire nel programma di transizione verso livelli più elevati di sostenibilità ambientale.

L'attribuzione al bilancio dell'Unione di questo tipo di prelievi, inquadrabili tra le imposte di produzione o di consumo con effetti ambientali, può trovare giustificazione nell'esigenza di uniforme tutela dell'ambiente in tutta l'UE, secondo il principio “*Chi inquina paga*” (artt. 191 e ss. segg. TFUE).

Alcuni dubbi sulla rispondenza di tale imposta alla normativa ambientale europea potrebbero sorgere con riferimento alla destinazione del gettito per finalità di interesse generale (posto che questo è espressamente devoluto al rimborso dei “*Recovery Bond*”), anziché per specifici interventi volti a garantire la prevenzione, precauzione e correzione alla fonte di comportamenti dannosi per l'ambiente. Di conseguenza, una destinazione di tali entrate per fini diversi dall'ambiente potrebbe essere in contrasto con la disposizione dell'articolo 191 TFUE.

Una diversa preoccupazione in merito a questo tipo di imposta, tuttavia, è legata alla sua legittimità alla luce dei principi costituzionali nazionali (in Italia, il principio di capacità contributiva). In effetti, questa forma di spostamento verso l'alto del potere impositivo sottrae agli Stati membri una quota corrispondente della loro sovranità fiscale. Essendo il contribuente invariato, sussistono dubbi sul fatto che la semplice modifica del soggetto attivo del tributo possa sollevare le istituzioni europee dal conformarsi ai principi costituzionali fondamentali dei singoli Stati membri.

4.a.2) Le quote delle entrate dei Piani Nazionali di Assegnazione dell'ETS

Anche tali entrate (previste soltanto come possibili dal NGEU) sarebbero utilizzate per rimborsare il debito contratto dall'Europa per acquisire le risorse destinate al *Recovery Fund*. La risorsa viene ottenuta riducendo la parte di questo tipo di entrate di competenza nazionale e destinando quella di competenza europea a finalità di solidarietà generale (la copertura del *Recovery Fund*).

Il nuovo prelievo proposto non pregiudichi il rispetto dei principi tributari nazionali (e, tra questi, il principio italiano di capacità contributiva), poiché, pur essendo obbligatorio, non incide (come l'imposta) sul patrimonio del contribuente in relazione al suo dovere di solidarietà economica, ma remunera l'attribuzione di un diritto cedibile sul mercato in quanto l'assegnazione iniziale delle quote (o permessi) di emissione di gas a effetto serra nell'ambito dei Piani Nazionali è realizzata nell'ambito di un regime di concessioni pubbliche.

Al riguardo, la Corte di Giustizia UE (sentenza 21 dicembre 2011, causa C-366/10) ha evidenziato che anche il prelievo relativo all'assegnazione iniziale delle quote ha natura sinallagmatica, in quanto connesso all'acquisizione tramite il meccanismo dell'asta pubblica del diritto a diffondere nell'atmosfera una certa quantità di monossido di carbonio.

Da un altro punto di vista, invece, è stato evidenziato (DEL FEDERICO - GIORGI, 2017) che il gettito derivante dalle assegnazioni delle quote è utilizzato dallo Stato a fini di interesse generale per almeno il 50% del suo ammontare e da ciò sarebbe desumibile la natura fiscale delle entrate in questione. Questa seconda prospettiva attribuisce rilievo determinante, ai fini della individuazione della natura giuridica del prelievo in questione, alla devoluzione al finanziamento della spesa pubblica dei proventi derivanti dalle assegnazioni (siano essi diretti, come quelli volti alla riduzione dei gas serra, o indiretti, come quelli non superiori al 50% destinati a finalità di solidarietà generale).

A ben vedere, la posizione della Corte di giustizia sembra più corretta, poiché deduce la natura non fiscale di tali prelievi dall'esistenza di uno scambio (seppur obbligatorio) tra, da un lato, l'importo pagato per l'assegnazione e, dall'altro, l'attribuzione del corrispondente numero di quote di emissione di CO₂. Infatti, la natura giuridica dei diritti di emissione è quella di un bene di natura immateriale (poiché esistono solo in forma elettronica, con iscrizione nell'apposito Registro), che dà diritto a rilasciare nell'atmosfera un certo quantità di gas a effetto serra, ed è negoziabile autonomamente dal titolare dei diritti.

Tuttavia, nella classificazione ormai consolidata (GALLO, 2010; MARCHETTI, 2014), i tributi ambientali *“in senso stretto”* sono diversi da quelli aventi soltanto *“finalità ambientale”*. Tenuto conto di tale rappresentazione, il prelievo operato in occasione dell'iniziale assegnazione delle azioni potrebbe essere considerato un'imposta ambientale *“in senso stretto”*, in quanto applicato su un indice di ricchezza socialmente rilevante e concretamente espressivo di potenzialità economica (l'emissione nell'atmosfera di una certa quantità di CO₂) secondo criteri di razionalità e coerenza e riconducibile al principio *“Chi Inquina Paga”* di cui all'art. 191 TFUE, in quanto dovuto a fronte delle emissioni nocive per l'ambiente, da considerarsi come *“esternalità negative”* (PIGOU, 1920; GALLO, 2010; SELICATO, 2004).

Di conseguenza, la questione non è verificare come il gettito derivante da una certa entrata coattiva venga utilizzato ma identificare l'indice di ricchezza su cui esso si applica. La richiesta (non importa se da parte dello Stato o dell'UE) di un *“prezzo”* (progressivamente aumentato di volta in volta dal 2005 secondo le decisioni delle autorità nazionali coordinate dall'UE e, quindi, di un *“prezzo politico”*) non preclude la configurazione tributaria di tale prelievo, tenuto conto della natura obbligatoria (coattiva) del suo meccanismo (FEDELE, 1988).

4.b) L'imposta sugli extraprofiti d'impresa (la c.d. *“Windfall Tax”*)

La nuova imposta europea sugli extraprofiti delle grandi imprese è certamente orientata a fini solidaristici e redistributivi, puntando a tassare gli utili straordinari ottenuti durante l'emergenza sanitaria da questa categoria di soggetti grazie alla loro particolare posizione di mercato.

Nella proposta della Commissione, questa nuova risorsa propria avrebbe la funzione (tipicamente fiscale) di fornire entrate aggiuntive al bilancio europeo ma perseguirebbe anche l'obiettivo di riequilibrare la ricchezza all'interno dell'Unione attraverso un prelievo straordinario gravante esclusivamente sui profitti immeritati o imprevisti (con pieno ricorso alla funzione redistributiva). È lecito chiedersi se la Commissione intende stabilizzare tale prelievo per colpire in permanenza tutte le situazioni di extraprofitto (anche diverse da quelle prodotte dalla pandemia, in un'ottica di *“super-progressività”*).

Al riguardo, si rammenta che la cd *“Robin Hood Tax”* italiana (art. 81 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) è stata dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale italiana, sentenza n. 10/2015. La Corte ha affermato che *“ogni diversificazione del regime fiscale, per area economica o per tipologia di contribuente, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione”*. Tuttavia, gli strumenti all'epoca adottati dal legislatore per raggiungere tale obiettivo sono stati viziati da molteplici incongruenze e, se questo strumento sarà utilizzato in futuro, le criticità individuate dalla Corte dovrebbero essere seriamente prese in considerazione. Di seguito si segnalano i punti critici messi in evidenza dalla Corte costituzionale italiana e le possibili ricadute su una *windfall tax* europea:

- a) L'aumento della tassazione disposto dal D.L. n. 112/2008 aveva interessato *“l'intero reddito dell'impresa, mancando completamente la previsione di un meccanismo che consenta di tassare separatamente e più severamente solo la parte possibile di reddito supplementare connesso alla posizione privilegiata”*. Su questo

punto la nuova “*windfall tax*” proposta dal NGEU parrebbe immune da critiche, poiché dovrebbe colpire i soli profitti straordinari;

- b) Le disposizioni della “*Robin Hood Tax*” erano state introdotte nell’ordinamento italiano “*senza essere contenute in un orizzonte temporale predeterminato*”, con l’insorgere di un evidente “*conflitto logico all’interno delle disposizioni impugnate, che, da un lato, intendono ancorare l’aumento tariffario al permanere di una data situazione di fatto e, dall’altro, configurare un prelievo strutturale destinato ad operare ben oltre l’orizzonte temporale della particolare situazione*”. Anche nella proposta NGEU non si prevede un termine durata della nuova imposta e ciò potrebbe generare criticità con il rispetto del principio italiano della capacità contributiva;
- c) La misura introdotta in Italia non è apparsa alla Corte costituzionale idonea “*a conseguire le finalità di solidarietà che espressamente intende perseguire*”, in quanto il divieto di trasferire il maggior carico fiscale sui prezzi al consumo “*è difficilmente assoggettabile a controlli efficaci*”. Dalla sintetica indicazione della proposta NGEU ad oggi disponibile non vi è traccia di questo elemento e, dunque, al momento della concreta applicazione del nuovo tributo esso dovrebbe essere adeguatamente disciplinato.

4.c) La “Digital Tax” europea

La Proposta NGEU del 27 maggio 2020 prevede l’introduzione di una “*Digital Tax*” europea modellata secondo gli standard OCSE. La nuova tassa si applicherebbe a un’aliquota del tre per cento sul fatturato lordo.

Una *Digital Tax* europea sarebbe sicuramente una risorsa alternativa a qualsiasi imposta nazionale della stessa natura, e al tempo stesso aggiungerebbe nuove risorse al bilancio dell’Unione evitando disparità di trattamento tra i diversi regimi nazionali, con evidenti conseguenze negative sulla concorrenza nel mercato unico. In particolare, per l’Italia e la Francia questo tema assume notevole rilievo avendo questi Stati anticipato l’applicazione di un tributo siffatto e dovendo rinunciarvi nel caso di subentro del tributo europeo.

Questo tema è stato trattato diffusamente e, quindi, non appare necessario soffermarsi in questa sede in una specifica analisi.

5. Brevi conclusioni

Con il progressivo rilievo che è stato dato anche nella UE alle politiche di spesa e, in questo ambito, alla funzione solidaristica dell’intervento finanziario pubblico, il tributo è divenuto (o è tornato ad essere) in misura sempre maggiore soltanto uno strumento di cui dispone la finanza pubblica e, correlativamente, ha perso la sua funzione di protagonista. Esempio emblematico di questo nuovo corso è proprio il Progetto NGEU, in cui l’UE ha prima programmato gli interventi di spesa e poi si è premunita di acquisire le risorse necessarie. Con il Progetto NGEU la UE è riuscita a superare il processo di deglobalizzazione e di rinazionalizzazione che l’ha investita negli ultimi anni e ha ridato centralità all’esigenza di rivedere la sua struttura di *governance* in direzione di una maggiore integrazione tra gli Stati Membri.

Con il c.d. “Compromesso Merkel” dell’11 dicembre 2020 la UE ha collegato la finanza pubblica alla politica, istituendo l’obbligo degli Stati membri di rispettare la *rule of law* per essere ammessi a beneficiare dei finanziamenti europei.

L’attribuzione all’Unione Europea di un autonomo potere di imposizione priverebbe gli Stati Membri di una parte importante della loro sovranità fiscale, spostando l’asse della politica economica europea dal livello statale a quello unionale e rafforzando in misura rilevante il percorso verso l’approdo federale.