

ALLEGATO 1

LA RECENTE PROPOSTA DELLA COMMISSIONE EUROPEA DI FINANZIAMENTO DEL *RECOVERY FUND*. PROSPETTIVE DI RIFORMA FISCALE CONGIUNTA TRA LIVELLO NAZIONALE E “FISCO EUROPEO”

Le riforme necessarie affinché l'Italia sappia ripartire e ricostruirsi dopo l'epidemia Covid riguardano in primis il settore fiscale. L'analisi non può tuttavia essere solo nazionale. Il presente Allegato offre alcune considerazioni di più vasta portata sulle possibili riforme fiscali. Esso si lega inoltre al documento che la Commissione Covid-19 ha pubblicato il 9 maggio 2020 dal titolo La crisi Covid e la possibile svolta per l'Unione Europea, in cui sono tracciate alcune auspiccate linee di condotta per il rafforzamento delle politiche dell'Unione, a beneficio di una soluzione più efficace della crisi attuale, ma anche del superamento di criticità che esistevano nell'assetto istituzionale dell'Unione ben prima della crisi generata dallo scoppio del Covid-19 e la cui soluzione è divenuta ora imperativa.

In particolare, nell'Allegato 1 a tale precedente documento si indicava la necessità di ridiscutere alcune premesse in materia fiscale, ove alcuni dossier di estrema rilevanza, relativi a tributi europei e alla riduzione della 'concorrenza fiscale' tra ordinamenti, hanno subito nel corso degli anni rallentamenti e blocchi per la mancanza di accordo politico. Il risultato è stata una unione monetaria zoppa dell'indispensabile contributo della leva fiscale. Il documento propone in tale contesto nuovi assetti, che accanto alla centralizzazione di alcuni tributi manterrebbero spazi alla sovranità fiscale degli Stati membri.

L'intenzione della Commissione europea di recente annunciata, di finanziare il Recovery Fund anche con strumenti di debito dell'Unione, e quindi con garanzie di bilancio dell'Unione, va esattamente nella direzione prospettata e rende fiduciosi che la via suggerita possa essere foriera di interessanti sviluppi.

Nel più generale contesto delle riforme fiscali necessarie in Italia, questo allegato intende evidenziare la rilevanza della proposta della Commissione per il più ampio assetto istituzionale in seno all'Unione. Si ritiene cioè che i modi in cui il Recovery Fund verrà concretamente finanziato possano rappresentare il nucleo su cui costruire un fisco europeo moderno ed integrato con quello degli Stati membri in una formula di coesistenza e integrazione che si rivelerebbe originale e in grado di rispondere a molte delle criticità che hanno fino ad ora impedito di raggiungere progressi soddisfacenti.

Recentemente, la Presidente della Commissione UE, aderendo alla proposta di Francia e Germania, condivisa dagli altri Stati del Sud Europa, dell'istituzione del *Recovery Fund*, ha fatto riferimento al suo finanziamento tramite l'emissione di obbligazioni dell'Unione. I fondi stanziati saranno poi distribuiti sotto forma sia di prestiti che di trasferimenti (*grants*) ed immessi nelle economie attraverso piani incentrati su: i) transizione verde, ii) digitale, iii) sostegno ai lavoratori più colpiti dalla crisi.

È evidente che, se il debito è assunto a nome dell'UE, dovrà essere il bilancio di quest'ultima a garantirlo, non già i singoli bilanci dei suoi Stati membri. Il che non può che significare il raddoppio (dall'1 al 2% del PIL totale) del bilancio europeo attraverso anche l'apporto di risorse proprie dell'UE, inevitabilmente comprensive delle entrate fiscali. Da qui l'ulteriore proposta della Presidente della Commissione di migliorare il quadro fiscale dell'UE introducendo “un'effettiva tassazione minima ed una tassazione equa dell'economia digitale all'interno dell'UE” ed istituendo una *Common Corporate Tax Base* (CCTB).

Se si uniscono le aree in cui si prevede l'intervento – in particolare, energia pulita, digitale – con il rilancio del progetto di consolidamento e ripartizione delle basi imponibili a livello dell'Unione (la

menzionata CCTB), si toccano esattamente gli ambiti in cui la nota della Commissione Covid-19 del 9 maggio scorso identificava la necessità di nuovi assetti.¹

L'istituzione di tributi europei presuppone l'attribuzione alla Commissione di una potestà normativa di imposizione, legittimata dal voto del Parlamento europeo ai sensi dell'art. 311 del TFUE.² Tale potestà le consentirebbe di svolgere proprie politiche allocative, stabilizzatrici e redistributive. In tempi ordinari e, a maggior ragione, in tempi straordinari come quelli che stiamo vivendo, non si può infatti avere centralizzazione delle politiche monetarie e sociali senza avere nel contempo anche disponibilità (seppur limitata) di entrate proprie che si accompagnino a quelle che compongono il sistema tributario dei singoli Stati e degli enti sub-statali. Deve riconoscersi senza retorica che un fisco europeo è un passaggio essenziale perché l'UE prenda almeno in parte il posto dello Stato sociale come coproduttore di sicurezza per i suoi cittadini. Il gettito dei tributi europei dovrebbe, in particolare, essere destinato al finanziamento sia di quegli specifici interventi congiunturali, come sono quelli richiesti dall'attuale situazione, sia, in prospettiva, di un futuro piano europeo di sviluppo che dovrebbe avere di mira anche la copertura delle spese standard per la protezione sociale, fino a creare un giorno l'embrione di un vero e proprio bilancio federale.

Inoltre, alla luce dei cambiamenti epocali che l'economia digitale ci riserva, potrebbe a tal modo cogliersi l'occasione della ripartenza post-pandemia per riconsiderare ai diversi livelli una riforma organica che attribuisca alla tassazione e al sistema degli incentivi il fine di ottenere un giusto bilanciamento fra produzione e consumo, di redistribuire in modo più appropriato redditi e ricchezza e di incentivare un lavoro qualificato che non può essere svolto dall'intelligenza artificiale e dovrebbe essere assistito da garanzie comuni (sia esso lavoro subordinato, che autonomo o precario) ed impiegato anche nel settore del no profit, dell'economia sociale e della condivisione.³

D'altro canto, nel documento della Commissione sull'*European Green Deal* del dicembre 2019 – che indica una nuova strategia di crescita che miri “a rendere l'economia dell'Unione più competitiva ed efficiente sotto il profilo delle risorse” e abbia nel 2050 un impatto climatico pari a 0, privo di emissioni nette di gas a effetto serra – sotto lo specifico profilo fiscale si ribadisce il ruolo cruciale della tassazione nella transizione verso una crescita europea più verde e più sostenibile e la necessità di allineare meglio i sistemi fiscali dei Paesi membri con gli obiettivi climatici dell'UE.⁴

Da ultimo, come appunto indicato nel documento linceo del 9 maggio, un terzo tipo di prelievo che potrebbe essere preso in considerazione come tributo europeo e, perciò, non nazionale, è l'imposta sulle transazioni finanziarie. A una sua istituzione si dovrebbe, però, pensare in una fase più avanzata della ripresa, se e quando i mercati finanziari si saranno normalizzati.⁵

¹ Il documento del 9 maggio considera anche la possibilità di un tributo sulle transazioni finanziarie.

² In tale articolo si stabilisce che “L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche” e che “Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie”. Il Consiglio, a sua volta, “deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta una decisione che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione”.

³ Si tratta di ancorare, senza ambiguità terminologiche, la tassazione del cosiddetto *e*-reddito a un concetto nuovo, sganciato dalla fisicità e corporeità proprie della tradizionale nozione di stabile organizzazione, e fondato, invece, su indici alternativi quali i ricavi derivanti tanto dalla fornitura di servizi digitali quanto dal numero degli utenti e dai contratti conclusi on-line. Nella proposta originaria di direttiva UE in materia, la “presenza digitale significativa” rinvia – diversamente dalla stabile organizzazione tradizionale – al luogo in cui determinati servizi digitali sono consumati dall'utente e il valore si crea, piuttosto che a quello in cui l'impresa dichiara di svolgere un'effettiva attività d'impresa produttiva dei medesimi servizi digitali.

⁴ Secondo la Commissione, riforme fiscali ben strutturate di questo genere dovrebbero ridurre le emissioni di gas a effetto serra e, perciò, contribuire a una più equa transizione. L'obiettivo perseguito con questo nuovo atto è costruire un'imposta sul carbonio ‘pura’, alternativa alla *Carbon border tax*, e perciò gravante su tutte le merci, comprese quelle prodotte nell'UE.

⁵ Vi è una certa concordia tra gli scienziati delle finanze e, in genere, tra gli economisti pubblici, nel sostenere, in via di principio, che questa imposta potrebbe svolgere un ruolo altamente positivo ai fini della migliore regolamentazione e razionalizzazione dei mercati finanziari e, soprattutto, ai fini dell'apposizione di un freno all'eccesso di speculazione finanziaria. Si tratterebbe di cogliere l'occasione di una più stringente regolamentazione civilistica degli strumenti

In aggiunta a possibili riforme nazionali, si tratterebbe dunque di considerare la tassazione a livello europeo sia delle transazioni finanziarie, sia dell'uso delle materie prime non rinnovabili (la cosiddetta *carbon tax* europea interna e alle frontiere), sia delle posizioni di rendita come quella della *digital economy*, derivanti dalla raccolta e dall'uso di dati e informazioni nei confronti dei privati.

Ciò che è importante sottolineare a tal fine è che questo non significa che si debba andare necessariamente verso un radicale accentramento europeo delle politiche fiscali. Nel presente regime gli Stati membri devono mantenere, almeno nella forma, la loro piena sovranità fiscale. Avendo però essi deciso di dare vita ad un'Eurozona basata sulla centralizzazione della politica monetaria e sulla decentralizzazione delle politiche fiscali, è inevitabile che queste ultime debbano essere nel tempo armonizzate in sede UE, al fine di renderle in qualche modo compatibili con la condivisione di una moneta comune.

La crisi pandemica ha reso ancor più manifesta questa contraddizione, perché la risposta alle conseguenze del Covid-19 richiederà, come ha detto la Presidente della Commissione, la costruzione di un nuovo regime fiscale europeo che, pur non negando la responsabilità fiscale degli Stati, dovrà comunque consentire sia ad essi che all'UE di avere i mezzi per realizzare le competenze loro rispettivamente assegnate.

La novità portata dalla pandemia sta nel fatto, eccezionale, che essa ha colpito la generalità degli Stati e, quindi, ha imposto di rispondere ai suoi effetti devastanti attraverso nuove fonti finanziarie sovranazionali di ampio raggio, che dovranno aggiungersi all'incremento dei trasferimenti degli Stati a favore del bilancio europeo.

La conseguenza non può che essere l'accrescimento del potere fiscale dell'Unione nel suo complesso, il che probabilmente porterà in superficie la frattura, finora latente, tra chi vuole che il potere di imposizione rimanga agli Stati membri – e quindi tende ad essere, nell'attuale contingenza, contrario al finanziamento del *Recovery Fund* attraverso uno strumento fiscale europeo – e chi, invece, ritiene che sia necessario trasferire almeno una parte del potere fiscale alle istituzioni sovranazionali, non solo quale fonte di finanziamento del *Recovery Fund*.

Così come già espresso nella nota della Commissione Covid-19 del 9 maggio scorso, questa seconda via, partendo dai modi di finanziamento del Fondo e dagli ambiti di suo utilizzo, potrebbe fornirci lo strumento tangibile per dare inizio a una riconsiderazione delle premesse che sostengono l'imposizione fiscale attuale, in un contesto economico non solo fortemente provato dalla pandemia e dalle evidenze dei punti di crisi dei commerci internazionali, ma anche radicalmente modificato dal capitalismo digitale.

finanziari, e in particolare dei derivati, per concepire una forma di tassazione para-patrimoniale che gravi sulle attività finanziarie e rallenti il volume, via via crescente, degli scambi ad alta frequenza nelle borse, effettuati automaticamente dagli algoritmi dei computer.