

COSA SIGNIFICA CREARE UNA CAPACITÀ FISCALE EUROPEA E PERCHÉ È COSÌ IMPORTANTE PER IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE?

Luca Lionello e Giulia Rossolillo

1. Di cosa si occupa questo contributo?

In seguito alla crisi sistemica che in questi ultimi anni ha vissuto l'Unione europea è iniziato un vasto dibattito tra cittadini, accademici, politici nazionali ed europei sul futuro del processo di integrazione. Coloro che credono ancora nel progetto dell'Europa unita hanno ribadito l'esigenza di rifondare l'Unione attraverso una serie di riforme istituzionali e il lancio di nuove politiche comuni al fine di soddisfare le aspettative e le aspirazioni dei cittadini europei.

Tra le proposte di riforma avanzate finora, è necessario soffermarsi sul **progetto di capacità fiscale** data l'importanza strategica che esso può avere per il rilancio del processo di integrazione.

Scopo del presente contributo è quello di spiegare:

- cosa si intende per capacità fiscale;
- perché è così importante;
- la differenza rispetto ad altri progetti con i quali la capacità fiscale tende ad essere confusa;
- come potrebbe essere realizzata la capacità fiscale nel quadro di una riforma complessiva dell'Unione.

2. Cosa significa creare una capacità fiscale europea?

La scienza economica e giuridica normalmente intende per **capacità fiscale** la capacità di raccogliere risorse e di spenderle nell'interesse generale. Tale potere si esercita pertanto su due versanti: quello delle **entrate** (che possono consistere in tasse o debito) e quello della **spesa pubblica** (che viene utilizzata per esercitare alcune funzioni, quali il finanziamento di beni pubblici, la redistribuzione della ricchezza, la stabilizzazione dell'economia in caso di shock economici).

Notoriamente la distribuzione delle competenze tra Unione e Stati membri prevede oggi che la capacità fiscale resti una competenza esclusivamente nazionale. Questo pone i Paesi appartenenti alla zona euro in una situazione del tutto particolare. Essi infatti hanno accettato di perdere la loro sovranità monetaria, ma mantengono le loro prerogative esclusive nell'ambito della politica fiscale. Per questo si dice che l'Unione Economica e Monetaria è asimmetrica: mentre l'unione monetaria si fonda su un trasferimento di sovranità, l'unione economica consiste essenzialmente nel coordinamento di politiche nazionali indipendenti.¹

¹ La contraddizione esistente tra l'interdipendenza di fatto tra i Paesi membri dell'area euro determinata dalla condivisione della moneta unica e dai fortissimi legami tra le economie nazionali, da un lato, e la mancanza di una politica economica e fiscale unica, dall'altro, è emersa con evidenza durante la crisi economica e finanziaria. Allo scoppio della crisi non esistevano strumenti né per affrontare il rischio di default cui i mercati hanno immediatamente esposto i Paesi che – per ragioni diverse – stavano subendo maggiormente la crisi, né strumenti per perseguire il superamento degli squilibri tra Stati membri e intervenire con proprie risorse per sanare detti squilibri e favorire crescita e investimenti. Nell'emergenza si è fatto ricorso a strumenti di carattere intergovernativo che hanno sia creato fondi di solidarietà, sia accresciuto i meccanismi di controllo sulle politiche di bilancio dei Paesi membri dell'eurozona, prima (di fatto) sottoposti soltanto alla disciplina dei mercati, rivelatasi del tutto inadeguata. Questi nuovi strumenti sono anche quelli che hanno reso possibile la politica monetaria espansiva della BCE, cui si deve la salvezza dell'euro. Il risultato complessivo, però, si è tradotto in un

Creare una **capacità fiscale** europea è dunque necessario innanzitutto per risolvere questa contraddizione e bilanciare l'asimmetria, creando una **sovranità fiscale** europea accanto alla sovranità monetaria.

A questo bisogna aggiungere che, storicamente la creazione del potere fiscale ha coinciso con l'atto fondativo di una comunità politica, e ha richiesto un forte controllo democratico su chi lo esercita; per questo le società democratiche hanno sempre richiesto che il potere fiscale venga esercitata dal parlamento. Questo spiega anche l'importanza della creazione di una capacità fiscale europea nella battaglia per la costruzione di un'unione politica europea di tipo federale.

Per essere tale, una capacità fiscale europea deve essere:

- **indipendente** dalla volontà dei singoli Stati, ovvero deve potersi autodeterminare sia sul lato delle entrate che della spesa;
- in grado di mobilitare **risorse rilevanti**. A seconda delle funzioni che esso sarà chiamato a svolgere, il bilancio dovrà (a regime) mobilitare tra il 5 e il 10 % del PIL europeo.

3. Perché è così necessario creare una fiscalità europea?

La creazione di un potere fiscale è il punto di svolta per la battaglia per un'unione politica federale in Europa. Il passaggio da un soggetto confederale a un soggetto federale dipende infatti dallo sviluppo della capacità di autodeterminarsi; e proprio **la capacità fiscale è, fra le competenze, quella più prossima alla Kompetenz-Kompetenz**, ovvero alla capacità di autodeterminazione propria degli Stati sovrani.

Si noti che storicamente le rivoluzioni dell'età moderna sono state determinate dalla questione relativa a chi dovesse esercitare il potere fiscale (il re o il parlamento, la madre patria o i coloni, l'*ancienne régime* o la borghesia). Emblematica a questo proposito è la vicenda della trasformazione degli Stati Uniti da Confederazione a Federazione. Gli *Articles of Confederation* non attribuivano capacità fiscale alla Confederazione e prevedevano che questa fosse finanziata da contributi degli Stati membri. L'impossibilità di obbligare gli Stati recalcitranti a versare tali contributi e quindi di pagare i debiti derivanti dalla guerra di indipendenza aveva portato a una situazione di crisi insostenibile che fu risolta solo quando, con l'approvazione della Costituzione federale del 1789, si stabilì che il Congresso avesse il potere di imporre tasse, e che dunque la Federazione non dipendesse dagli Stati per il suo finanziamento.

L'attuale Unione si basa notoriamente sul principio di attribuzione: essa può fare solo ciò che gli Stati membri (all'unanimità) le dicono di fare; ciò è in gran parte dovuto al fatto che chi decide delle risorse, indirettamente decide anche di tutte le politiche che riesce a finanziare con quelle risorse. Non è un caso allora che le Corti costituzionali nazionali abbiano da sempre considerato la competenza fiscale come un dominio riservato degli Stati. Ne va della capacità dei Paesi membri di detenere la sovranità in ultima istanza.

sistema in cui, per preservare la propria sovranità fiscale, gli Stati membri, se da un lato hanno confermato la necessità (dovuta non solo all'appartenenza all'euro, ma ancor più all'insostenibilità finanziaria di livelli di debito troppo elevati) di limitare la propria autonomia in materia di politica di bilancio, dall'altro hanno scelto di non accompagnare tale limitazione con un bilanciamento economico e politico attraverso la creazione di un vero governo a livello sovranazionale in grado di adottare le decisioni di politica economica e fiscale necessarie per lo sviluppo armonico di un'area monetaria unica. Il nuovo sistema prevede infatti anche meccanismi di condizionalità per incentivare gli indirizzi delle politiche economiche nazionali – che restano prerogativa assoluta degli Stati – ma ignora completamente l'esigenza di mettere in campo quelle politiche pubbliche sovranazionali per lo sviluppo, per la stabilizzazione, per la solidarietà, che i singoli Stati membri non possono attuare per carenza di risorse e di visione politica a livello nazionale.

4. Le false vie alla capacità fiscale europea

Nel dibattito in corso sul futuro dell'Unione europea, il tema della riforma del bilancio dell'Unione europea, della creazione di nuove risorse proprie europee, dell'armonizzazione fiscale nel quadro della regolamentazione del mercato interno viene spesso confuso con la questione della creazione di una capacità fiscale europea. In realtà in questo modo vengono sovrapposti due piani completamente diversi. Si tratta di un chiarimento preliminare indispensabile per affrontare con consapevolezza il problema della creazione di una capacità fiscale a livello europeo.

- Il problema della riforma del bilancio dell'Unione europea

Il bilancio dell'Unione europea non è espressione di una capacità fiscale europea. Esso si finanzia per la maggior parte (più del 70%) con trasferimenti diretti dai bilanci nazionali e in piccola parte con le cosiddette 'risorse proprie', ovvero risorse raccolte dagli Stati membri in settori regolati dal diritto UE (agricoltura, dazi) e successivamente trasferiti al bilancio UE.

Le risorse di cui gode il bilancio UE non godono pertanto delle due caratteristiche tipiche della capacità fiscale:

- manca l'indipendenza del bilancio UE dalla volontà dei singoli Stati membri: è vero che i singoli bilanci annuali dell'UE sono decisi dal Parlamento europeo e dal Consiglio alla pari, ma tale meccanismo riguarda solo le spese, che peraltro devono mantenersi nei limiti fissati ogni 7 anni nel *Quadro finanziario pluriennale* approvato all'unanimità dai governi nazionali nell'ambito del Consiglio previa approvazione del Parlamento Europeo (art. 312 TFUE). Per quanto riguarda invece le entrate, l'art. 311 TFUE stabilisce che il sistema delle risorse proprie sia deciso dal Consiglio all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, e che in seguito detta decisione sia approvata dai singoli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. Oltre al fatto che in tale procedura l'organo rappresentativo dei cittadini – il Parlamento europeo – viene solo consultato, ogni governo mantiene dunque il diritto di veto sulla questione delle risorse trasferite e poi utilizzate dal bilancio UE.
- in questo quadro, il bilancio manca strutturalmente di una dimensione rilevante. Oggi esso ammonta ad appena l'1% del PIL prodotto dall'intera Unione europea perché è concepito per finanziare politiche legate allo sviluppo del mercato interno, e non per svolgere – a differenza dei bilanci degli Stati federali – alcuna funzione di finanziamento di beni pubblici europei né alcuna funzione redistributiva. Realisticamente, la dimensione del bilancio potrà essere ampliata in modo significativo solo quando la sua funzione sarà pensata nell'ottica di un governo sovranazionale europeo.
Questo non toglie che si possa anche trovare il modo di migliorare l'attuale bilancio dell'Unione europea, ma ogni riforma in tal senso non andrebbe a cambiare la natura in ultima istanza intergovernativa dell'attuale meccanismo di bilancio europeo

- Lo sviluppo del sistema delle risorse proprie

Alcuni credono che sia possibile creare un nucleo di potere fiscale europeo semplicemente sviluppando l'attuale sistema delle risorse proprie (art. 311 TFUE). Ciò non sembra al momento possibile; infatti, **le risorse proprie non sono un embrione di tasse europee, ma delle tasse nazionali legate a settori dell'economia regolati dal diritto UE**, che le autorità nazionali decidono di assegnare in modo stabile all'Unione europea. Le risorse europee sono raccolte dalle autorità nazionali e sono nella maggior parte dei casi registrate nei bilanci nazionali. L'Unione europea non

ha dunque alcun potere di dar vita a nuove risorse, né di decidere il loro ammontare e il loro utilizzo, indipendentemente dall'accordo di tutti gli Stati membri.

La necessità dell'accordo all'unanimità di tutti gli Stati membri non è del resto la causa del problema, ma l'effetto del sistema attuale. Per questo le recenti proposte avanzate anche dalla Commissione europea di introdurre il voto a maggioranza in materia fiscale rimangono profondamente contraddittorie. Tali proposte sono probabilmente motivate dallo stallo in cui si trova attualmente il Consiglio a causa delle divisioni interne tra i governi, e dal fatto che il tentativo di aggirare il principio dell'unanimità attraverso il sistema delle cooperazioni rafforzate in materia fiscale si è arenato per via delle clausole che regolano queste ultime e che le rendono inadatte allo scopo. Tuttavia, al di là del fatto che per approvare una riforma di questo tipo rimane necessaria l'unanimità (che si scontra con la volontà di una parte dei paesi membri di mantenere il pieno controllo della sovranità fiscale), se anche fosse stabilito il voto a maggioranza qualificata nel Consiglio per decidere nuove risorse proprie è impensabile che gli Stati contrari accettino di limitare la propria sovranità in questo campo applicando tasse cui si sono opposti. Proprio per il fatto che il sistema delle risorse proprie, anche nell'ipotesi di un passaggio al voto a maggioranza qualificata, si fonderebbe su decisioni rivolte agli Stati membri - dalla cui volontà dipenderebbe dunque ancora la raccolta di dette imposte e il loro versamento al bilancio dell'Unione - il risultato non potrebbe essere altro che un *impasse* (e la questione della ripartizione di quote dei migranti insegna), oppure un mantenimento del funzionamento del Consiglio sulla base del raggiungimento del consenso (unanime) in materia fiscale (come del resto avviene già in molti settori in cui l'interesse nazionale dei singoli Paesi è più toccato, al di là delle regole previste dai trattati).

Del resto, come si legge anche nel Rapporto Monti sulle risorse proprie, per creare vere e proprie imposte europee (e dunque per dar vita ad una capacità fiscale dell'Unione) è necessario che queste ultime: i) siano decise dall'Unione sulla base delle proprie scelte di politica economica; ii) confluiscono direttamente nel bilancio dell'Unione (il cui ammontare non sarebbe più deciso all'unanimità dagli Stati membri); iii) che il livello sovranazionale venga dotato di un'amministrazione in grado di esigere il pagamento di tali imposte da parte dei privati.

La realtà, pertanto, è che per poter diventare delle imposte europee, le 'risorse proprie' devono diventare espressione di un potere fiscale europeo, guadagnando le due caratteristiche tipiche dell'indipendenza e della rilevanza; e ciò può avvenire solo attraverso un nuovo quadro giuridico che istituisca nuove norme in materia di sovranità fiscale.

- **L'armonizzazione delle politiche fiscali nazionali**

L'armonizzazione fiscale, prevista espressamente per le imposte indirette dall'art. 113 TFUE e che richiede una decisione unanime del Consiglio (e dunque l'accordo di tutti gli Stati membri), è questione ben diversa rispetto alla creazione di un potere fiscale europeo. Per armonizzazione fiscale si intende in effetti l'eliminazione delle disparità maggiori esistenti tra i sistemi fiscali degli Stati membri, attraverso l'imposizione di misure volte a rendere uniforme la base imponibile o l'aliquota applicata negli stessi in relazione a una medesima imposta.

L'armonizzazione fiscale è oggi oggetto di dibattito soprattutto in relazione all'imposta sulle società, a causa delle aliquote particolarmente basse applicate da alcuni Stati membri al fine di attrarre investimenti, che hanno come effetto di falsare la concorrenza all'interno del mercato unico e di prestarsi ad abusi da parte delle multinazionali.

L'esempio classico di armonizzazione fiscale è costituito dall'imposta sul valore aggiunto, in relazione alla quale oggi è prevista una base imponibile uniforme e un ravvicinamento delle aliquote applicate nei vari Stati membri. Anche nel caso in cui, tuttavia, come nell'ipotesi dell'IVA, una quota di un'imposta armonizzata sia versata dagli Stati membri nel bilancio UE, non siamo di fronte a una capacità fiscale dell'Unione. Si tratta infatti di imposte nazionali - se pur rese simili attraverso

l'armonizzazione – raccolte dalle autorità nazionali e utilizzate dalle stesse, una parte delle quali è versata da dette autorità al bilancio dell'Unione.

5. Come si può creare un potere fiscale europeo?

Per creare un potere fiscale europeo bisogna fare i conti non solo con alcuni problemi cronici relativi al trasferimento di nuove competenze a livello europeo, ma anche con alcune contingenze specifiche dell'attuale fase del processo di integrazione europea.

Oggi i governi hanno una diversa visione del futuro dell'integrazione europea. A fronte di alcuni Paesi favorevoli ad una maggiore integrazione (come Francia, Spagna, Portogallo, Slovenia, Slovacchia, Malta), ve ne sono altri che sostengono il mantenimento dello status quo, pur con qualche aggiustamento (come la Germania, la Finlandia, i Paesi Bassi); e c'è poi il blocco dei Paesi sovranisti (al momento non solo Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, ma anche un Paese fondatore come l'Italia ha rischiato e rischia di finire in questo gruppo).

Inoltre, al fine di mantenere il benessere e la stabilità della loro economia, i governi si confrontano con priorità e situazioni diverse: i Paesi euro, non godendo di una sovranità monetaria autonoma come strumento di stabilizzazione delle loro economie, hanno bisogno di meccanismi comuni per assorbire shock economici e implementare riforme strutturali dei loro sistemi economici; inoltre le loro economie sono più interdipendenti. I Paesi non euro, invece, sono più autonomi dagli altri Paesi UE, anche se alcuni tra loro godono di importanti trasferimenti da parte del bilancio UE. Tuttavia, anche i Paesi non euro richiedono la stabilità della zona euro come condizione necessaria per il corretto funzionamento del mercato interno

Infine, i trattati esistenti non permettono di creare un potere fiscale europeo. Mentre i trattati permettono un'armonizzazione leggera dei sistemi fiscali nazionali, ed eventualmente la creazione di nuove risorse proprie per l'alimentazione del bilancio UE o di una linea di bilancio per la zona euro, non permettono invece la creazione di una capacità fiscale europea dotata dell'indipendenza e della necessaria rilevanza di cui si parlava. Inoltre, tutte le decisioni in materia devono essere adottate all'unanimità (art. 311, art. 312, art. 113, art. 352 TFUE).

Bisogna inoltre aggiungere che, per i motivi ricordati in precedenza, le Corti costituzionali rimangono ostili alla creazione di un potere fiscale europeo e potrebbero essere tentate dall'attivare i 'controlimiti', ovvero bloccare gli atti europei che loro ritengano essere *ultra vires* o in contrasto con l'identità costituzionali dello Stato membro.

La creazione di un potere fiscale europeo richiederà pertanto un atto politico di rottura rispetto al quadro giuridico europeo esistente (in questo senso sarà un atto rivoluzionario). Per pilotare il processo di integrazione europeo fino ad arrivare a questo momento si devono prendere in considerazione alcune esigenze.

- L'atto giuridico che crea la capacità fiscale non può essere altro che un **nuovo trattato di modifica dell'UE da approvarsi a maggioranza**.
 - 1) L'obiettivo è quello di modificare il quadro giuridico UE e creare una nuova competenza. In questo senso il nuovo trattato sarebbe diverso dal *Fiscal compact* o dal Trattato MES che istituivano strumenti intergovernativi per gruppi di Stati membri. Il trattato di modifica ha invece l'ambizione di emendare il quadro giuridico UE.
 - 2) Essendo però prevista l'adozione a maggioranza verrebbe superato l'ostacolo dell'unanimità prevista dall'art. 48 TUE. Ovviamente ciò porterebbe alla creazione di almeno due gruppi di Stati: chi aderisce al nuovo trattato Europa 2.0 e chi rimane vincolato solo ai trattati attuali dell'Europa 1.0.

- 3) Resta la difficoltà di far convivere per un periodo eventualmente lungo il funzionamento dell'Unione 1.0 con quello dell'Unione 2.0. A proposito si tengano comunque in considerazione alcuni accorgimenti.
- a. Si applicheranno le regole del diritto internazionale pubblico, in particolare i principi della *successione dei trattati nel tempo*, secondo il quale l'ultimo cronologicamente abroga gli altri, e quello *dell'inefficacia dei trattati rispetto ai terzi*. In questo modo le due unioni (strutturate su due cerchi) possono convivere eliminando al massimo le frizioni.
 - b. Il quadro istituzionale dell'UE dovrà essere riformato (in parte) per funzionare contemporaneamente per le due Unioni. Mentre il Consiglio può funzionare facilmente con composizioni variabili, la Commissione dovrebbe essere snellita al fine di superare l'idea che ogni Stato ha un suo rappresentante. Il Parlamento e la Corte di giustizia possono invece mantenere la struttura esistente: i singoli eurodeputati e i giudici non sono infatti soggetti all'obbligo di mandato. Eventualmente si potrebbe creare un comitato di deputati della zona euro all'interno del Parlamento europeo (sul modello della *West Lothian Question* nel parlamento britannico).
- Per i motivi sopra elencati l'adozione di un trattato di modifica da adottarsi a maggioranza non seguirà la procedura prevista nei trattati esistenti (art. 48 TUE), ma dovrà essere maturata all'interno di una convenzione a cui parteciperanno istituzioni nazionali ed europee e rappresentanti dei cittadini.

6. Conclusione

Il dibattito attualmente in preparazione sul futuro dell'Europa, a partire già dalla Conferenza proposta dal Presidente francese Macron e ripresa dai partiti pro-europei nel Parlamento europeo e dalla Presidente della Commissione europea nelle sue linee programmatiche, non potrà non affrontare il tema dell'efficacia del governo europeo per poter attuare politiche interne ed estere che permettano agli Europei di proteggere i propri valori e i propri interessi nel mondo. Tale efficacia è subordinata alla creazione di nuovi strumenti europei che permettano di superare l'attuale subordinazione del funzionamento dell'UE alla volontà politica degli Stati membri; subordinazione che è alla radice della preponderanza del metodo intergovernativo nel quadro comunitario e che ha nella mancanza di un potere fiscale a livello europeo la sua ragione fondamentale. Pur in un quadro di *checks and balances* adeguato a garantire la tutela di tutti gli Stati membri, è diventata perciò indilazionabile la creazione di una capacità fiscale europea, espressione di una nuova sovranità europea da affiancare a quella degli Stati nazionali.

Come cerca di spiegare questo contributo, la creazione di tale nuova capacità è complessa nell'odierno quadro europeo, ma possibile. Esso deve necessariamente accompagnarsi ad un atto politico di presa di coscienza dei nuovi compiti che attendono l'Unione europea nell'attuale sistema internazionale; un atto politico in continuità con gli scopi originari del processo di unificazione europea e con il pensiero dei Padri fondatori, e pertanto in grado di produrre un diverso quadro giuridico dell'UE senza venir meno al rispetto e all'inclusione di tutti i Paesi membri.