



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

ALBERTO MAJOCCHI

**NUOVE RISORSE PER IL BILANCIO
DELL'UNIONE**

Aprile 2018

ISSN: 2038-0623 © Istituto Affari Internazionali (IAI) e Centro Studi sul Federalismo (CSF)

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

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

ABSTRACT

È auspicabile che il finanziamento del bilancio europeo provenga in misura crescente da risorse autenticamente proprie. Nuove imposte europee da utilizzarsi in tal senso devono essere finalizzate alla produzione di servizi pubblici che possano essere gestiti efficacemente soltanto a livello europeo e devono lasciare il livello della pressione fiscale complessiva invariato. Un prelievo in linea con tali principi è la *carbon tax*, accisa destinata a gravare sull'utilizzo di combustibili fossili che, nel processo di combustione, generano gas ad effetto serra. Al fine di evitare distorsioni e perdita di competitività per le imprese europee, la carbon tax dovrà essere accompagnata dall'imposizione di un diritto compensativo alla frontiera. Il gettito generato da questa tassa potrebbe essere utilizzato per favorire le energie rinnovabili e finanziare gli investimenti necessari alla lotta al cambiamento climatico. Altre ipotesi di imposte volte ad aumentare il flusso di risorse proprie sono la *web tax*, volta a garantire condizioni di leale concorrenza nel mercato interno, e una tassazione delle transazioni finanziarie sul modello dell'imposta di bollo ("*stamp duty*"), volta anche a diminuire la volatilità finanziaria.

Keywords: Unione europea, Bilancio Ue, Carbon tax, Web tax, Tobin tax

Alberto Majocchi è Vicepresidente del Centro Studi sul Federalismo (CSF) e Professore emerito di Scienza delle Finanze all'Università di Pavia.

E-mail: alberto.majocchi@unipv.it

Documento preparato nell'ambito del progetto "Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e bilancio dell'Unione. Risorse, strumenti e possibili sviluppi", marzo 2018. Il progetto è condotto dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) e dal Centro Studi sul Federalismo (CSF) nell'ambito della partnership strategica con il programma International Affairs della Compagnia di San Paolo e con il sostegno del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (Maeci)

Introduzione • 1. La riforma del bilancio europeo • 2. La carbon tax • 3. Possibili addizionali risorse proprie

Introduzione

In un recente documento “di riflessione” pubblicato dalla Commissione¹ 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 debbono essere finalizzate a perseguire gli obiettivi delle *policies* dell’Unione.

Quest’ultimo punto è già sottolineato con grande evidenza nel Rapporto Monti sul finanziamento del bilancio europeo², 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 dal livello nazionale a quello europeo, ad esempio nel settore della politica della difesa e della sicurezza, 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.

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 può essere contenuto in quanto 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 europeo e avere sempre più il carattere di un prezzo per la produzione di beni pubblici. 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 pubblica fondamentali, l’efficienza del sistema di finanza pubblica europea.

¹ Commissione europea, *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell’Ue* (COM/2017/358), 28 giugno 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017DC0358>

² High Level Group on Own Resources, *Future financing of the EU. Final report and recommendations* (rapporto Monti), dicembre 2016, http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/index_en.cfm

1. La riforma del bilancio europeo

Prima di prendere in esame le risorse che possono essere destinate al finanziamento del bilancio, nella prospettiva dell'elaborazione del Quadro finanziario pluriennale (Qfp) 2021-2027³, è utile definire il quadro di riferimento, ossia la struttura di bilancio che consenta di mettere in evidenza il ruolo delle diverse voci di spesa e, in conseguenza, con quali risorse debbano essere finanziate. Uno schema di bilancio che può essere utilizzato a questo scopo prevede un primo capitolo (trasferimenti fra gli Stati membri) in cui confluiscono i fondi strutturali, il Fondo di coesione e i pagamenti diretti agli agricoltori per il sostegno del reddito⁴. Trattandosi sostanzialmente di spese di carattere redistributivo fra i diversi paesi membri si può ritenere che possano continuare a essere finanziate con contributi nazionali proporzionali al Pil.

Più rilevante, e più innovativo, può risultare il secondo capitolo di bilancio (beni pubblici europei), destinato a finanziare le politiche economiche di sviluppo (politiche per il mercato interno e politica agricola strutturale, ma soprattutto programmi di ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica, politiche ambientali, misure sociali per superare le difficoltà della transizione verso un'economia post-industriale), la sicurezza interna e il controllo dell'immigrazione, la politica estera, la difesa comune, le spese amministrative e le spese per interessi sui *bond* emessi dall'Unione. Queste spese, che rappresentano il cuore della nuova politica dell'Unione per far fronte alle principali sfide cui l'Europa si trova di fronte, devono essere finanziate non soltanto con le risorse proprie tradizionali (Iva, dazi doganali), del tutto insufficienti, ma con nuovi prelievi che devono essere introdotti al fine di avviare una finanza federale. Un terzo capitolo di bilancio può infine includere le operazioni in conto capitale, in particolare le spese di investimento per progetti comuni (ad es. Galileo), finanziate con prestiti emessi sul mercato.

Come previsto dai Trattati, il saldo delle parte corrente del bilancio deve risultare in pareggio⁵. Ma il tetto delle risorse che si possono impiegare per stanziamenti di pagamento relativi a questi primi due capitoli può raggiungere, sulla base delle decisioni già in vigore, l'1,23 per cento del Pil europeo⁶. Se il margine fra questo tetto e i pagamenti effettuati (che sono di poco inferiori all'1 per cento) fosse compiutamente sfruttato, si potrebbe da subito aumentare di circa un quarto le dimensioni del bilancio dell'Unione. Questa prospettiva di un aumento iniziale delle dimensioni della spesa compatibile con i limiti di stanziamento fissati nel Qfp in scadenza appare utile e realistica per avviare una riforma graduale e progressiva del bilancio, tenendo tuttavia sempre

³ La durata del Qfp è stata finora di sette anni, ma il Trattato prevede altresì una durata minima di cinque 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". Commissione europea, *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Ue*, cit., p. 26.

⁴ Alfonso Iozzo, Stefano Micossi e Maria Teresa Salvemini, "A New Budget for the European Union?", in *CEPS Policy Briefs*, n. 159, maggio 2008, <https://www.ceps.eu/node/1480>

⁵ Questa norma è contenuta nell'articolo 310 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue).

⁶ Nel Qfp 2014-2020 l'ammontare massimo di risorse proprie da destinare a stanziamenti di pagamento è fissato all'1,23 per cento del reddito nazionale lordo (Rnl) di tutti gli Stati membri. L'ammontare massimo degli stanziamenti per impegni non può superare l'1,29 per cento del Rnl dell'Ue.

presente che gli studi sul finanziamento di un'Unione monetaria suggeriscono che a regime il bilancio debba raggiungere un livello pari almeno al 2-2,5 per cento del Pil europeo⁷.

2. La carbon tax

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*⁸, un'accisa destinata a gravare sull'utilizzo di combustibili fossili che, nel processo di combustione, generano gas ad effetto serra. Questa imposta deve necessariamente essere introdotta per il controllo delle emissioni di anidride carbonica a complemento del Sistema europeo di scambio delle quote di emissione (*Emissions Trading System, Ets*)⁹, se l'Ue vuole tener fede agli impegni assunti alla Conferenza delle parti sul clima (COP21) di Parigi¹⁰. Il prelievo deve essere 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, anche 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.

Dopo anni di silenzio sull'introduzione di una *carbon tax* europea¹¹, questa proposta è riemersa sul tavolo del dibattito politico dopo l'intervento di Macron alla Sorbona¹² in cui viene sottolineato innanzitutto come una chiave fondamentale per il riacquisto della nostra sovranità europea è di essere capaci di rispondere alla prima delle grandi trasformazioni del mondo, la transizione ecologica. Questa trasformazione rivoluziona il nostro modo di produrre e di distribuire, e i nostri comportamenti. L'Europa deve essere all'avanguardia di una transizione ecologica efficace ed

⁷ Commissione delle Comunità europee, *Relazione del gruppo di studio sul ruolo della finanza pubblica nell'integrazione europea*, aprile 1977, <http://europa.eu/!Pn78Cr>; Tom Courchene et al., "Stable money - Sound finances. Community public finance in the perspective of EMU", in *European Economy*, n. 53, gennaio 1993, <http://europa.eu/!yT64xP>

⁸ La *carbon tax* è un prelievo ambientale che ha l'obiettivo di "getting prices right". Sul mercato i prezzi coprono l'insieme dei costi monetari, ma non tengono conto dell'uso di risorse ambientali. Il *carbon pricing*, ossia far pagare un prezzo per le emissioni di CO₂, garantisce una risposta efficiente a questo fallimento del mercato.

⁹ L'Ets limita le emissioni di più di 11.000 imprese (produzione di energia elettrica, grandi impianti industriali *energy-intensive* fra cui raffinerie, acciaierie, produzione di ferro e alluminio, cemento, vetro, ceramiche, carta e cartone, e settore aereo operante in Europa) attraverso la concessione di permessi di emissione, che possono essere negoziati sul mercato. Il sistema di collocazione gratuita dei permessi verrà progressivamente sostituito nel periodo 2013-2020 da un meccanismo di asta per l'attribuzione dei permessi.

¹⁰ La COP21, che si è svolta dal 30 novembre al 12 dicembre 2015, ha negoziato, con il consenso delle 195 parti partecipanti, l'Accordo di Parigi sulla riduzione dei cambiamenti climatici, che prevede l'obiettivo di limitare l'incremento del riscaldamento globale a meno di 2 gradi Celsius (°C) rispetto ai livelli pre-industriali. L'Unione europea si è fissata inizialmente l'obiettivo di ridurre entro il 2020 di almeno il 20 per cento le emissioni di gas a effetto serra rispetto al 1990. Nell'ottobre 2014 l'obiettivo è stato portato al 40 per cento di riduzione entro il 2030 e all'85-90 per cento entro il 2050 se i paesi sviluppati si impegneranno ad adottare misure altrettanto significative.

¹¹ Una prima proposta di direttiva per l'introduzione di una *carbon tax* è stata presentata dalla Commissione europea il 2 giugno 1992, ma non ha mai ottenuto l'approvazione del Consiglio. Una nuova proposta è stata presentata il 13 aprile 2011, ma è stata successivamente ritirata, sempre per il mancato sostegno in sede di Consiglio.

¹² Emmanuel Macron, *Initiative pour l'Europe. Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, Paris, 26 settembre 2017, <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>

equa. A questo fine, dobbiamo trasformare i nostri trasporti, le nostre abitazioni, le nostre industrie. Ma se non avremo negli anni a venire un prezzo significativo per tonnellata di carbonio al fine di consentire un riorientamento profondo delle nostre economie, allora i nostri sforzi saranno inutili¹³.

E si aggiunge altresì che, per essere efficace, il prezzo che deve gravare sulle emissioni di CO₂ non deve essere inferiore a 25-30 euro per tonnellata. È il prezzo minimo per promuovere la trasformazione dell'economia europea, per sostenere i settori in difficoltà a fronte della transizione ecologica e per accompagnare i territori che soffriranno della trasformazione delle strutture produttive¹⁴.

Una *carbon tax* che fissi un prezzo minimo pari a 25-30 euro è in grado di fornire nell'Ue a 27 un gettito che oscilla fra i 55 e i 66 miliardi di euro¹⁵, 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 Rapporto Monti, dovrebbe ugualmente essere assegnato alle finanze dell'Unione. Se il tasso di prelievo salirà poi gradualmente fino a 50 euro, come suggerito dai più importanti economisti che si occupano di cambiamento climatico¹⁶, il gettito che può essere destinato al bilancio dell'Europa a 27 raggiungerebbe i 110 miliardi, con un'incidenza di circa 0,11 euro per un litro di benzina. Il prelievo che verrebbe a gravare sulle emissioni di CO₂ prodotte in Italia sarebbe pari al 12,4 per cento del gettito totale e ammonterebbe rispettivamente a 6,8, 8,2 e 13,6 miliardi di euro per aliquote di *carbon tax* pari a 25-30-50 euro per tCO₂.

Al fine di evitare distorsioni di origine fiscale e conseguentemente una perdita di competitività per le imprese europee o addirittura la delocalizzazione di produzioni europee verso paesi che non applicano un prezzo per il carbonio (il cosiddetto “*carbon leakage*”), con effetti negativi anche dal punto di vista del controllo dei cambiamenti climatici, la *carbon tax* dovrà essere accompagnata dall'imposizione di un diritto compensativo alla frontiera¹⁷ – con un'aliquota equivalente alla tassa pagata dalle imprese europee, per evitare di entrare in contrasto con le regole

¹³ Alberto Majocchi, “Macron e il finanziamento del bilancio europeo”, in *Commenti CSF*, n. 116, 3 ottobre 2017, <http://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/1303>.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Secondo i dati Eurostat, le emissioni di gas a effetto serra per l'Ue-27 nei settori che non rientrano nell'Ets ammontano nel 2015 a 2.192 milioni di tCO₂.

¹⁶ Nel *Report of the High-Level Commission on Carbon Prices*, pubblicato nel 2017 e frutto del lavoro di un gruppo di esperti presieduto da Joseph Stiglitz e Nicholas Stern su incarico di Ségolène Royal e Feike Sijbesma, co-chairs della Carbon Pricing Leadership Coalition High-Level Assembly, si giunge alla conclusione che “the explicit carbon-price level consistent with achieving the Paris temperature target is at least US\$40–80/tCO₂ by 2020 and US\$50–100/tCO₂ by 2030, provided a supportive policy environment is in place”. Questi prezzi corrispondono, al tasso di cambio attuale, a un prezzo minimo che oscilla fra 34 e 68 euro nel 2020 e 42,5 e 85 euro nel 2030. Un tasso pari a 50 euro si colloca quindi nella fascia media di questo *range*.

¹⁷ Su questo punto: Daniel Gros e Christian Egenhofer, *Climate Change and Trade. Taxing carbon at the border?*, Brussels, CEPS, 2010, <https://www.ceps.eu/node/3403>. Sulla compatibilità con le regole dell'Omc: Alberto Majocchi, “Carbon-energy tax, emission permits and border tax adjustments”, in Larry Kreiser et al. (a cura di), *Carbon Pricing, Growth and the Environment*, Cheltenham, Edward Elgar, 2012, p. 230-243; Jennifer Hillman, “Changing Climate for Carbon Taxes. Who's Afraid of the WTO?”, in *GMF Climate & Energy Paper Series*, luglio 2013, <http://www.gmfus.org/node/7487>

dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) – che gravi sulle importazioni di prodotti importati nell'Unione da paesi che non impongono un prezzo sul carbonio.

Una tassa alla frontiera porterebbe all'incirca altri 24 miliardi di euro alle casse del bilancio europeo¹⁸, e a questa somma si dovrebbe aggiungere anche il gettito delle aste per l'acquisto dei permessi negoziabili nell'ambito dell'Ets. Si arriverebbe così agevolmente a un raddoppio del bilancio dell'Unione, oggi fermo al 1 per cento del Pil europeo, assolutamente inadeguato per finanziare le nuove politiche di cui l'Europa ha urgente bisogno.

L'applicazione di un diritto compensativo alla frontiera garantisce, da un lato, che tutti i prezzi, sia dei beni domestici che di quelli importati, incorporino il costo derivante dall'utilizzo di combustibili fossili e, d'altro lato, rappresenta un pre-requisito per assicurare la praticabilità politica dell'imposta in quanto uno schema di compensazioni fiscali alla frontiera garantisce che non si manifestino distorsioni di origine fiscale a danno delle produzioni europee, in modo tale da rendere effettiva la transizione ecologica e da avviare l'Europa verso un nuovo modello di sviluppo sostenibile.

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.

3. Possibili addizionali risorse proprie

Se l'imposizione di un prezzo per l'uso di combustibili che emettono CO₂ rappresenta, nella fase politica attuale, la scelta prioritaria, occorre altresì considerare che negli anni recenti si è assistito a un enorme sviluppo del settore finanziario rispetto all'economia reale. Già nel 2011 la Commissione aveva presentato una proposta di Direttiva concernente un sistema comune di imposta sulle transazioni finanziarie, giustificando la proposta, 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. La proposta della Commissione, non avendo raccolto un ampio consenso, è stata successivamente ritirata.

¹⁸ Le emissioni di CO₂ derivanti dai processi produttivi all'interno dell'Ue-28 ammontano a 5,6 tCO₂ per persona (Eurostat, *Greenhouse gas emission statistics - carbon footprints*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Greenhouse_gas_emission_statistics_-_carbon_footprints). Di queste, "a smaller part, equal to 1.1 tonnes/person, is estimated to have originated from production activities outside the EU-28 that created intermediate and final products that were then imported into the EU-28 for final use". Date queste emissioni pro-capite incorporate in prodotti che provengono dall'esterno dell'Unione e data la popolazione residente nell'Ue-27, pari a 441 milioni, le emissioni totali "importate" ammonterebbero a 485,5 tCO₂. Applicando alla frontiera un'imposta di 50 euro, pari alla *carbon tax* pagata all'interno dell'Ue, si avrebbe quindi un ulteriore gettito di 24 miliardi di euro.

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 periodo¹⁹, deve essere evidentemente valutata con attenzione per evitare di danneggiare il mercato finanziario europeo. 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 Rapporto Monti si ipotizza che per il settore bancario si potrebbe sottoporre a tassazione la base imponibile comune recentemente proposta dalla Commissione per l'imposta sulle società²⁰, ovvero introdurre una "financial activities' tax (FAT) which would target the base of the 'value added' of financial services which has so far been exempted from the VAT"²¹. Ma, dopo aver sottolineato che l'imposta genererebbe vantaggi in termini di efficienza nel funzionamento dell'Unione bancaria creando "a level playing field in the area of taxation", si mettono in evidenza i costi politici di questa scelta, in quanto la possibilità di raggiungere un consenso fra gli Stati membri è molto ridotta nel breve periodo. Tuttavia, "in the medium term perspective of a reform of the whole system of own resources, it may make sense to move from the financing of a Fund with risk specific fees to a financing based on corporate income tax or on added value"²².

Nel suo recente intervento alla Sorbona Macron rileva che la Gran Bretagna ha già introdotto una misura simile – l'imposta di bollo ("stamp duty"); e osserva che "se noi decidiamo collettivamente di adottare l'imposta britannica, nessuno potrà dire che si verranno a creare svantaggi competitivi per l'Unione europea"²³. Un'imposta simile, con aliquota moderata, ma una larga base imponibile, può quindi rappresentare un primo passo per l'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie, destinata a fornire risorse importanti al bilancio europeo²⁴.

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 cui struttura è già comune in quanto determinata da una direttiva europea. Le due ipotesi alternative considerate nel Rapporto Monti – la prima che prevede l'applicazione di

¹⁹ Per la Commissione, "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". Una valutazione analoga è riferita alla "base imponibile comune per l'imposta sulle società". Commissione europea, *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Ue*, cit., p. 29.

²⁰ Commissione europea, *Creare un sistema equo, competitivo e stabile di tassazione delle imprese nell'Ue* (COM/2016/682), 25 novembre 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52016DC0682>

²¹ High Level Group on Own Resources, *Future financing of the EU*, cit., p. 52.

²² Ibid.

²³ Alberto Majocchi, "Macron e il finanziamento del bilancio europeo", cit.

²⁴ In vista del vertice sul clima di Parigi del 12 dicembre 2017 quattro ministri del governo francese rilanciano, con una tribuna pubblicata sul *Journal du Dimanche* del 10 dicembre 2017 dal titolo "Rendre nôtre économie renouvelable", l'introduzione di una tassa europea sulle transazioni finanziarie, il cui gettito dovrebbe essere destinato a fornire le risorse necessarie per un controllo efficace dei cambiamenti climatici. "Climat: quatre ministres veulent 'accélérer' pour rendre l'économie 'renouvelable'", in *Le Journal du Dimanche*, 10 dicembre 2017, <http://www.lejdd.fr/politique/quatre-ministres-veulent-acceler-pour-rendre-leconomie-renouvelable-3516173>

un'aliquota fissa uguale in tutti gli Stati membri, mentre la seconda prevede altresì l'allargamento di una base imponibile armonizzata – rappresenterebbero uno sviluppo significativo di questo tipo di prelievo, con un impatto significativo in primo luogo nella lotta contro le frodi²⁵.

L'attribuzione di una quota parte del gettito Iva 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 dovrà essere maggiore la quota di risorse risparmiata, e destinata quindi a investimenti. D'altra parte, l'obiettivo dello sviluppo sostenibile rappresenta ormai un valore fondante dell'Unione²⁶.

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. La Commissione ha presentato recentemente un ampio pacchetto legislativo che mira a rilanciare una base imponibile comune per l'imposta sulle società (*common consolidated corporate tax base, Ccctb*)²⁷. La Ccctb eliminerà per gli Stati membri l'incentivo ad adottare pratiche di concorrenza fiscale, dannosa per l'equilibrio del mercato interno, assicurando al contempo una piena trasparenza sui sistemi di prelievo nei diversi paesi e sulle aliquote fiscali effettive.

Anche se l'obiettivo della Commissione è realisticamente limitato al coordinamento dell'imposta, su questa base si può tuttavia prevedere la creazione in futuro di una risorsa propria destinata a finanziare il bilancio dell'Unione. Su questo punto si è espresso anche Macron, proponendo di riflettere sulla possibilità di “destinare almeno in parte l'imposta sulle società al bilancio europeo, una volta realizzata la sua armonizzazione”²⁸, in particolare per finanziare il progressivo sviluppo di una politica industriale a livello europeo.

²⁵ “Annual estimates of VAT fraud are indeed higher than the annual EU budget itself. In 2013, the ‘VAT gap’ – the difference between the expected VAT revenue and VAT actually collected in Member States – was almost EUR 170 billion”. High Level Group on Own Resources, *Future financing of the EU*, cit., p. 55.

²⁶ “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).

²⁷ Secondo le stime della Commissione, “la Ccctb può far aumentare gli investimenti e la crescita nell'Ue fino ad un massimo, rispettivamente, del 3,4% e dell'1,2%”. Commissione europea, *Creare un sistema equo, competitivo e stabile di tassazione delle imprese nell'Ue*, cit., p. 4.

²⁸ La difficoltà politica per garantire l'introduzione di nuove forme di prelievo è legata alla disposizione dell'articolo 311 Tfeue che per le decisioni del Consiglio riguardanti il sistema delle risorse proprie impone sia raggiunta l'unanimità. Appare dunque rilevante la scelta di Juncker che sostiene la necessità di adottare il principio della maggioranza qualificata anche per questo tipo di decisioni. Jean-Claude Juncker, *Discorso sullo Stato dell'Unione 2017*, 13 settembre 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_it.htm

Sul tema delle imposte da applicare nel settore digitale, in base ai principi che regolano la tassazione a livello internazionale, il presupposto per la tassazione alla fonte delle imprese non residenti è rappresentato 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 dai 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 è possibile 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.

In realtà, a proposito della *web tax*, qualcosa già si muove. I ministri dell'Economia di Germania, Francia, Italia e Spagna hanno presentato alla riunione informale dell'Ecofin a Tallinn del 29 settembre 2017 la proposta di introdurre un'imposta di compensazione parametrata al volume d'affari generato in Europa dalle compagnie digitali e, con altri sei paesi (Austria, Bulgaria, Grecia, Portogallo, Romania, Slovenia), hanno sottoscritto una dichiarazione politica in cui sottolineano la necessità di procedere rapidamente e chiedono alla Commissione di avanzare una proposta legislativa. La Commissione ha quindi presentato una prima Comunicazione in cui esamina le diverse opzioni possibili per introdurre questo tipo di prelievo²⁹.

In primo luogo, la Commissione ritiene che, a medio termine, la Ccctb sia in grado di fornire un quadro di riferimento adeguato per una revisione delle norme in materia di stabile organizzazione e per una tassazione dei profitti dei grandi gruppi multinazionali mediante un'imposizione unitaria fondata su attività, lavoro e fatturato, che dovrebbe far emergere con più precisione il luogo in cui è avvenuta la creazione di valore. Nel breve periodo si può ricorrere a un'imposta di compensazione sul fatturato delle imprese digitali, generato da tutte le attività commerciali basate su internet, tra imprese e tra imprese e consumatori. Un'alternativa può essere rappresentata da una tassazione alla fonte sulle transazioni digitali effettuate da fornitori di beni e servizi ordinati online o a un prelievo sui redditi generati dall'offerta di servizi digitali o da attività pubblicitarie.

²⁹ Commissione europea, *Un sistema fiscale equo ed efficace nell'Unione europea per il mercato unico digitale* (COM/2017/547), 21 settembre 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017DC0547>

Riferimenti

Commissione delle Comunità europee, *Relazione del gruppo di studio sul ruolo della finanza pubblica nell'integrazione europea*, aprile 1977, <http://europa.eu/!Pn78Cr>

Commissione europea, *Creare un sistema equo, competitivo e stabile di tassazione delle imprese nell'Ue* (COM/2016/682), 25 novembre 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52016DC0682>

Commissione europea, *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Ue* (COM/2017/358), 28 giugno 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017DC0358>

Commissione europea, *Un sistema fiscale equo ed efficace nell'Unione europea per il mercato unico digitale* (COM/2017/547), 21 settembre 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017DC0547>

Tom Courchene et al., "Stable money - Sound finances. Community public finance in the perspective of EMU", in *European Economy*, n. 53, gennaio 1993, <http://europa.eu/!yT64xP>

Daniel Gros e Christian Egenhofer, *Climate Change and Trade. Taxing carbon at the border?*, Brussels, CEPS, 2010, <https://www.ceps.eu/node/3403>

High Level Group on Own Resources, *Future financing of the EU. Final report and recommendations* (rapporto Monti), dicembre 2016, http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/index_en.cfm

Jennifer Hillman, "Changing Climate for Carbon Taxes. Who's Afraid of the WTO?", in *GMF Climate& Energy Paper Series*, luglio 2013, <http://www.gmfus.org/node/7487>

Alfonso Iozzo, Stefano Micossi e Maria Teresa Salvemini, "A New Budget for the European Union?", in *CEPS Policy Briefs*, n. 159, maggio 2008, <https://www.ceps.eu/node/1480>

Jean-Claude Juncker, *Discorso sullo Stato dell'Unione 2017*, 13 settembre 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_it.htm

Emmanuel Macron, *Initiative pour l'Europe. Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, Paris, 26 settembre 2017, <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>

Alberto Majocchi, "Carbon-energy tax, emission permits and border tax adjustments", in Larry Kreiser et al. (a cura di), *Carbon Pricing, Growth and the Environment*, Cheltenham, Edward Elgar, 2012, p. 230-243

Alberto Majocchi, "Macron e il finanziamento del bilancio europeo", in *Commenti CSF*, n. 116, 3 ottobre 2017, <http://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/1303>

Joseph Stiglitz e Nicholas Stern (a cura di), *Report of the High-Level Commission on Carbon Prices*, Washington, World Bank, 29 maggio 2017, <https://www.carbonpricingleadership.org/report-of-the-highlevel-commission-on-carbon-prices>

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Arbarello 8

10122 Torino

Italy

Tel. +39 011 670 5024

Fax. +39 011 670 5081

www.csfederalismo.it

info@csfederalismo