

XIV Commissione Politiche dell'Unione europea
Della Camera dei Deputati

“Programma di lavoro della Commissione per il 2020”, “Programma di lavoro adattato 2020 della Commissione” e “Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea nell'anno 2020”

Audizione del Prof. Vittorio Emanuele Falsitta

16 giugno 2020

Introduzione e quadro generale

Senza detrarre nulla dalla straordinaria rilevanza dell'impegno finanziario dell'Unione europea per contrastare la crisi dovuta dalla pandemia, svolgerò qualche riflessione attorno al fenomeno tributario europeo sottoposto ad un apparente prova di ‘cambio di passo’.

In effetti la Commissione avverte sia giunto il momento di dare maggiore spazio al bilancio dell'Unione nel quadro della politica economica e cominciare da un ampliamento della capacità di spesa, oggi compressa all'interno di gettiti che portano scarsa finanza. Quello dei dazi (materia sulla quale l'Unione ha competenza esclusiva), quote di Iva, trasferimenti dei singoli Stati, che costituiscono la quota preponderante, e poco altro (..). Propone di introdurre nuove risorse proprie (*Carbon border tax*; *Digital tax* sulle imprese con fatturato sopra i 750 milioni; estensione dell'*emission trading*; un'entrata non precisata su grandi società che traggono enormi benefici dal mercato Ue). ‘Già che c'è’ – mi viene da dire – propone nuovo smalto a vecchi progetti (la base imponibile consolidata comune per l'imposta sul reddito delle società; l'espansione di una porzione di entrate provenienti dal sistema di scambio di quote di emissione; un contributo nazionale calcolato sulla quota di rifiuti da imballaggio di plastica non riciclati).

Ermeneutica della volontà: cenni

La Comunicazione del 27 maggio 2020 offre gli elementi principali per una ricognizione delle volontà della Commissione in relazione al Piano di Ripresa per l'Europa. Ed è la volontà (come fatto psichico) più delle parole che eccita interesse: talvolta le parole arrivano tardi ed equivoche. Situazione non infrequente nell'uso dei concetti giuridici e delle immagini ad essi corrispondenti quando vi sono contiguità tra ordinamenti di diverso livello. Per gli scopi del mio intervento, naturalmente, non è il caso di avviare una ermeneusi del testo con i modi giuridici (Betti), né ricorrere allo *strutturalismo* linguistico (F. de Saussure) per scavare nelle eventuali *asimmetrie cognitive tra significati e significanti*. Farò solo qualche cenno 'diretto' per conoscere le volontà dietro le parole per quanto in esso si colleghi a luoghi fiscali.

Segue. Il documento 27 maggio 2020 denominato: Comunicazione della Commissione: Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione

Sulla scelta della rotta degli investimenti trovo il documento, in fondo, privo di sorpresa (cambiamenti climatici, economia verde, trasformazione digitale). Si può seriamente pensare di rinviare ancora investimenti in digitale, economia circolare, clima? Di clima se ne parla da decenni e decenni ed oggi si ha la prova che non si trattava di minacce di 'cellule eversive ambientaliste'! Ce lo ricorda anche Luca Parmitano dalla stazione spaziale ... e lo stesso vale come logico corollario per la transizione ecologica. Quanto al digitale, ormai c'è più digitale che analogico, più artificiale che naturale, noi stessi diventiamo digitali ... (Domingos; Sadin; Kurtzweil; Mezza; Barrat ...)

Semmai sono la metodologia, la disposizione dello spirito, la cultura con cui si pensa di governare le *metamorfosi sociali nel mondo*, in ragione del clima, dell'economia circolare e soprattutto della Tecnica (Palazzani/E. Severino/Galimberti) che le Next Generations chiedono di stabilire con chiarezza. Qualche *rintocco* su questi punti sarebbe stato un *segnale forte della presenza della politica nella contemporaneità*. Viceversa, la lettura del documento, superata la soglia della novità nel vedere maggiori disponibilità economiche, riporta a terra, al passato. E confonde. Una veloce sequenza di immagini eterogenee che si sovrappongono lascia incerti. Così come la permuta disinvolta di alcuni concetti fondamentali, penso a quello di giustizia ed equità (Pereleman), ad esempio, non aiuta a svelare

definitivamente ciò che sta dietro le parole ‘impegnate’ della Commissione. Al par. 4 per un istante si tira il fiato; trova luogo un deciso richiamo al Pilastro dei diritti sociali e alla necessità di porre ‘uguaglianza e solidarietà al centro della ripresa’ ma, proseguendo nel testo, l’entusiasmo **si spezza**: perché le considerazioni su quei diritti seguono *il solco tradizionale della cultura mercantilista del Trattato*, da Robert Schuman (spesso, in queste faccende, evocato come una *reliquia votiva*) a Ursula von Der Leyen. Ne fuoriesce una ‘corsa sul posto’ (effetto *tapis roulant*): distacco, distanza di sicurezza, mascherina alla bocca. Lo dico subito: **i diritti sociali si finanziano con un impianto di tributi progressivi sul reddito e sul patrimonio non con interventi ‘una tantum’!** Solo da qui è possibile dare corpo alla redistribuzione dei redditi e offrire perequazione sociale. Ma questa, al momento e per fortuna, è una prerogativa che appartiene agli Stati membri. Nel documento, poi, di fisco c’è n’è poco e piuttosto maltrattato (riceve soltanto l’attenzione di qualche riga).

Ad eccezione del vecchio progetto (iniziato nel 2011) sulla base imponibile societaria comune (già ben dissodato anche in letteratura) mancano elementi che permettano di mettere mano all’interno delle idee:

presupposto, base imponibile, criteri di determinazione, aliquote etc.; insomma è assente ciò che serve nel testo per confezionare un contributo tecnico sugli effetti delle obbligazioni.

Sempre nel quadro complessivo delle volontà della Commissione, va detto, che anche ad attendere gli epiloghi del programma non avvengono colpi di scena. Soprattutto non ci sono aperture su passi pieni di significato nella ricerca di un ‘novum’: ad esempio l’*interesse fiscale* (se di interesse fiscale europeo si possa parlare). La filosofia di riferimento resta il sostegno al mercato, rimuovere gli ostacoli e *riconfermare fiducia nella sua capacità di allocare con efficienza le risorse*. Un ‘vecchio stampo’ che impregna tuttora *la cultura corrente e che permette una relazione sbilanciata tra diritti proprietari e diritti sociali a sfavore dei secondi*. A tali latitudini il ‘novum’ è addirittura dissidente. Ma il mercato, tra l’altro, è denso di rapaci, abusi e slealtà e l’Unione lo sa bene.

Reciproca dipendenza (tra fisco europeo e fisco domestico) e moto ascensionale inevitabile

Al di là delle osservazioni svolte, tuttavia, c'è volontà di aggiungere qualche pezzo all'ordinamento tributario europeo e questa è una notizia che deve *istigare entusiasmo*. Gli ordinamenti statali - ormai da trainare in darsena per manutenzione straordinaria - nei prossimi anni avranno necessità di *svilupparsi verso l'alto*, verso un autentico sistema fiscale europeo (non è sufficiente l'ottima collaborazione tra le agenzie delle entrate dei singoli Stati, applicazione di *funzionalismo amministrativo*). Reclusi nel basso del territorio statale, infatti, andrebbero incontro ad una inesorabile *decomposizione giuridica ed economica*. Quel che rimarrebbe delle imposte dirette finirebbe per essere pagato da pensionati, dipendenti, lavoratori autonomi e qualche impresa che non è riuscita a trasformarsi. Ed è proprio qui, nell'*inevitabile movimento ascensionale* del fisco domestico che la creazione del sistema europeo affonda una lunga radice. Tra i due si deve formare una *relazione di reciproca dipendenza*. In particolare, la dimensione alta del prelievo (quella europea) deve concepire una *rete sociale di secondo grado con lo scopo di integrare il finanziamento dei diritti sociali degli Stati membri*.

Perché?

- (i) Riduzione di gettito dell'imposizione diretta (amplificata dalla riduzione e trasformazione del lavoro) e
- (ii) aumento della spesa pubblica (causata da **a.** aumento e **b.** invecchiamento della popolazione, **c.** ulteriore espansione dell'affermazione del capitale sul lavoro, **d.** estensione dei diritti legati allo sviluppo della tecnoscienza e ai **e.** cambi climatici, **f.** malattie etc.)

richiederanno innesti di finanza e questa non potrà che provenire dal sistema fiscale europeo, più efficace ad intercettare i nuovi fatti d'imposta, soprattutto digitali. Tale processo si esprime attraverso *fasi di metamorfosi e reincarnazione giuridica dell'interesse fiscale*: accanto al concetto di *uguaglianza formale* dovrà essere costruito quello di **(a)** *uguaglianza in senso sostanziale*, così come accade nelle costituzioni dei singoli Stati e **(b)** *ribilanciata la relazione tra diritti proprietari e diritti sociali*.

Segue. Ritorno al documento. La direzione dello sguardo

Per la Next Generation in particolare, credo sia difficile accettare che non venga avvertita la divaricazione incommensurabile tra il mondo verso cui Robert Schuman, Spinelli e Monnet etc. puntavano il loro dito e il mondo verso cui la Commissione punta il suo: che funzionerà tutto per algoritmi; dove, ragionevolmente, vi sarà il problema *di sostenere la robusta domanda di aiuti che risalerà da masse di bisognosi, umiliate dalla disoccupazione*. E comunque se non si vuole guardare avanti, *almeno, si guardi indietro!* Alla storia dell'Unione: da Roma a Lisbona, passando per Parigi, Amsterdam, Maastricht, Nizza etc. l'Unione ha continuato ad ampliare le proprie competenze nell'economia, nella politica, nella società, ha incluso molti altri Stati, ha avviato una diffusa armonizzazione delle legislazioni ... ed è proprio questo il punto: *ha messo insieme economie forti con economie deboli*. In tale contesto, continuare ad affidarsi in via principale alle libertà del mercato è *non vedere l'ignoto che appare; significa non dare peso al rischio che l'aumento della spesa pubblica interna possa determinare una selezione economica tra Stati secondo la 'legge del più forte'* (e del più scaltro!). Secondo questo modo di pensare, in aggiunta ad altre situazioni di patimento, l'ingiustizia sociale che abbiamo contrastato e quasi sconfitto in basso nei nostri territori *a colpi di civiltà e sangue*, sarà ribaltata in alto, su scala enorme, nel governo dell'Unione europea. Insomma, *occorre un sistema fiscale unionale vero, contemporaneo, integrato con quello dei singoli Stati ed è tempo di costruirlo, proprio a vantaggio delle generazioni che verranno*.

Con piglio un po' provocatorio ho parlato di 'reincarnazione giuridica'. Prima di rassegnare le conclusioni, dunque, vorrei solo precisare il 'perché', e quindi offrire almeno una parola comparata tra fisco UE e fisco domestico poiché, quanto all'imposizione diretta, oggi l'uno è all'opposto dell'altro.

Fisco domestico e fisco europeo, ovvero sovrano e anti-sovrano

Nel diritto interno il Fisco insegue il fatto che genera il tributo. Ha un ruolo attivo. Attraverso il tributo raccoglie la provvista necessaria allo Stato per realizzare l'interesse fiscale. L'interesse fiscale – che è un principio al quale deve essere ricollegato ogni altro principio che riguardi il prelievo - è l'esigenza dello Stato a raccogliere la finanza necessaria a sostenere la spesa pubblica (Vanoni). Nell'ambito della spesa pubblica vi sono i diritti sociali,

ossia, quei diritti indispensabili per assicurare alla persona la libertà dal bisogno. Essere liberi dal bisogno significa avere la possibilità di resistere all'ingiustizia del più forte, significa avere la possibilità di vivere con dignità e realizzare la propria personalità. Insomma, il tributo ha l'altissima funzione di consentire allo Stato di rimuovere gli ostacoli economici e sociali che impediscono a ciascuno di essere libero (per quanto questo concetto oggi abbia ancora senso). La nostra tradizione giuridica con il Fisco (Cost. artt. 53, 2, 3, 23, 97) iscrive la persona all'interno di una geometria di principi di uguaglianza e solidarietà di fatto e a priori, prima delle geometrie delle libertà mercantili. L'idea di *uguaglianza* a cui fanno ritorno i principi costituzionali è *sostanziale*.

La fiscalità dell'Unione europea rispetto a quella domestica attualmente è un'idea rovesciata. Ha le gambe per aria. Se questa riconcorre i fatti economici (reddito, patrimonio, consumo etc.) per raccogliere provvista, come anzidetto, quella europea, all'opposto, si ritrae. Non vuole esserci. Sfugge il fatto economico, lo lascia andare. *La sua esistenza è concepita nella contumacia*. La fiscalità europea è *negativa e consiste nel limitare l'estensione del tributo dello Stato membro allo scopo di difendere le libertà mercantili del Trattato*. La circolazione dei capitali, ad esempio, non deve avere alcun impedimento. L'esportazione deve essere neutrale. In questo caso si parla di *neutralità esterna* in contrapposizione alla *neutralità interna* su cui, viceversa può agire la fiscalità degli Stati (situazione che ha dato causa al paradossale fenomeno del dumping fiscale e dei paradisi fiscali). Nell'Unione Europea, insomma, il mercato e le sue parti devono essere tutelati dal fisco ed è in tale prospettiva che si colloca l'attività di armonizzazione del diritto tributario degli Stati membri e il ruolo interpretativo della Corte di Giustizia. Un mercato che funziona bene è capace di riallocare le risorse sulla collettività. E' dunque abbastanza evidente che l'idea di *uguaglianza* qui è semplicemente *formale: il contribuente è percepito non come persona ma come homo oeconomicus che agisce nel sistema produttivo e al quale deve essere garantita parità di trattamento*.

A queste latitudini, dunque, inseguire il fatto per spiccare finanza e destinarla a dare corpo, seppure in via complementare, a un bene – il diritto sociale dello Stato membro – che nulla ha che fare con gli assetti mercantili anzidetti è piuttosto innaturale, direi, sganciato dal tradizionale genotipo europeo.

Conclusione e declinazioni di proposte:

1. L'idea di fare un passo avanti nella costruzione di un autentico ordinamento tributario (potestà d'imposizione/tributi propri) è *una buona notizia*: il mondo economico, mutato da tempo, produce ricchezza secondo fisionomie ineffabili a meccanismi di prelievo troppo territoriali e densi di Ottocento quali sono quelli domestici. Ecco perché potestà impositiva UE e tributi propri sono eventi da accogliere con entusiasmo. Anzi, costituiscono l'adempimento di un preciso obbligo giuridico discendente dai Trattati, posto che il trattato di Roma del 25 marzo 1957 prevedeva che la Comunità economica europea si sarebbe finanziata con contributi nazionali solo per un periodo di transizione, per poi passare a un sistema di risorse proprie, oggi consacrato nell'articolo 311 del TFUE.
2. La relazione tra sistema fiscale UE e sistemi fiscali interni è *relazione di reciproca dipendenza*: l'*inevitabilità del moto ascensionale* del Fisco è *presupposto di efficacia del prelievo di domani*: è condizione di vita, così come la progressiva metamorfosi del Fisco europeo poiché esso tenderà a divenire *integrazione* di quello interno *per la parte di spesa pubblica che ha ad oggetto la lotta ai cambiamenti climatici e l'offerta dei diritti sociali* alle quote di popolazione più vulnerabili.
3. Per questa nuova via l'*interesse fiscale europeo* dovrà essere sottoposto a una '*reincarnazione economica*', un cambio di carne, che gli consenta, come detto, di ospitare le esigenze di integrare la spesa pubblica dei singoli Stati, affaticata dalle riduzioni di gettito della tradizionale imposizione diretta.
4. *L'Unione europea non avrà soltanto homines oeconomici per cittadini ma persone*: dunque, una dilatazione dell'attuale concetto di uguaglianza formale a comprendere quello di *uguaglianza in senso sostanziale*.
5. I cittadini europei comprenderanno così che solo una autentica Unione fiscale, di cui una rinnovata potestà impositiva europea sarebbe il pilastro, *potrà proteggere l'Europa anche dalle scorribande dei mercati finanziari* che, come insegna la storia, *si accaniscono sempre*

sugli anelli più deboli della catena speculando sui titoli sovrani degli Stati più fragili dal punto degli equilibri di bilancio, indebolendo per tale via l'intera costruzione europea.

In ragione di tale scenario, sommessamente, proporrei:

in primo luogo:

intervento di 'genotipo': tornare alla radice e riscrivere alcuni articoli del Trattato per modo da scolpire con chiarezza il concetto di *interesse fiscale europeo e la sua interazione con i sistemi di prelievo e spesa*; la struttura giuridica ed economica deve essere in armonia con il concetto di interesse fiscale della Costituzione italiana (prevedere, quindi, l'esercizio di bilanciamento tra esigenze di raccolta di finanza per sostenere la spesa pubblica e principio di capacità contributiva);

A *monte*, per costruire una autentica Unione Fiscale, superando le competenze limitate dell'Ue volte soltanto a salvaguardare il corretto funzionamento del mercato unico (*di cui agli artt. 113 e 115, nonché 192, par.2, lett a) in materia ambientale e 194, par.3, in materia di energia, del TFUE*) occorre semplificare radicalmente i meccanismi decisionali, tra i più gravosi previsti dal Trattato. L'esperienza ha dimostrato che né la "cooperazione rafforzata" di cui all'art. 20 del TUE, né il ricorso all'art.116 del TFUE per evitare distorsioni alla concorrenza dovute a disparità delle norme fiscali nazionali, hanno garantito progressi, mentre il ricorso sistematico alla c.d. clausole passerella potrebbe essere una soluzione transitoria ma del tutto inadatta a un cambio di paradigma epocale come quello che si prospetta dinanzi. Piuttosto che una transizione graduale, è necessario anche in tal caso modificare i Trattati per andare alla radice del problema, passando dall'unanimità alle maggioranze qualificate, ferma restando la ratifica dei Parlamenti nazionali sulla Decisione sulle risorse proprie, ma ad una condizione irrinunciabile: che al Parlamento europeo sia attribuito uno specifico potere di iniziativa legislativa, per conferire più solide basi democratiche al fisco europeo, secondo il vecchio adagio: *no taxation without representation!* La potestà tributaria rappresenta uno dei pilastri della sovranità degli Stati membri. Un nuovo sistema impositivo europeo che si sovrapponga ad essa "incarnandone" in parte le finalità non potrà essere il frutto di algoritmi di ingegneria fiscale concepiti con quell'approccio

funzionalista che ha sinora caratterizzato l'euro-democrazia. Dovrà essere altro, avere un solido fondamento giuridico e valoriale ed essere soggetto ad un più rigoroso e trasparente vaglio democratico;

in secondo luogo:

non bisogna avere remore e titubanze nei negoziati in corso: l'Europa non è tale senza l'Italia, non può fare a meno dell'Italia. E perciò, nonostante la fragilità della nostra finanza pubblica, non dobbiamo accettare compromessi al ribasso, ovvero non dobbiamo consentire che sia dato il via libera alle nuove emissioni di bond della Commissione Ue per finanziare il *Recovery plan* senza che sia stato definito nei dettagli il nuovo "paniere" di risorse proprie. In caso contrario, l'uovo di oggi potrebbe rivelarsi un boccone indigesto domani. Perché senza un volume adeguato di gettito legato a nuove risorse proprie tutto l'impianto proposto non sarebbe altro che una "partita di giro" (dovendosi rimborsare capitale e interessi a valere su incrementi dei contributi nazionali basati sul RNL), con in aggiunta la "beffa" di vedersi costretti ad utilizzare le risorse dei contribuenti italiani secondo finalità, condizioni e modalità che saranno sottoposte al severo scrutinio della Commissione europea che gestirà i nuovi strumenti; e, per inciso: tutto ciò ammesso che si troverà una qualche soluzione radicale per vincere, prima ancora che l'ostilità dei paesi "frugali", la nostra atavica incapacità di spendere i fondi europei, evitando così che Next Generation EU finisca per allargare, anziché colmare, la forbice tra le economie dell'eurozona (fenomeno che si sta peraltro già manifestando in virtù del nuovo regime temporaneo sugli aiuti di Stato che avvantaggia gli Stati finanziariamente più solidi);

in terzo luogo:

è essenziale completare l'Unione economica e monetaria concependo un nuovo sistema fiscale europeo che sia comprensibile, e per questa via "politicamente" accettabile, da parte dei cittadini europei: nuovo debito comune, ripagato con imposte comuni, per sostenere interessi fiscali comuni.

In tale direzione, sarebbe utile impostare le nuove risorse proprie come "imposte di scopo", non genericamente affluenti al bilancio a lungo termine e non solo vagamente collegate ai programmi dell'UE;

e quindi, destinare:

il gettito derivante dalla base imponibile consolidata comune societaria – CCCTB -, quello sulla tassazione delle grandi imprese che beneficiano del mercato unico, nonché quello di una eventuale imposta sulle transazioni finanziarie (sostenuta con forza dal Parlamento europeo ma apparentemente “abbandonata” dalla Commissione), per finanziare, irrobustendolo, il Pilastro europeo dei diritti sociali, magari abbinando la proposta di salario minimo a quella di un “reddito minimo per la resilienza trasformativa”, destinato a riqualificare la forza lavoro sulle nuove frontiere dell’innovazione. Sul punto, una sola notazione: che senso ha e che messaggio può offrire alle nuove generazioni aver previsto il Sure “una tantum”? Forse i rischi di disoccupazione sono solo transitori e non è vero quello tutti gli studiosi attestano sulla disoccupazione strutturale incipiente che sarà inevitabilmente determinata dalla “quarta” rivoluzione industriale?

il gettito della nuova *Border carbon tax*, della *plastic tax* e dell’estensione ai settori marittimo e aereo del sistema di scambio delle quote di emissioni, a sostenere davvero un *Green Deal* europeo e gli investimenti in infrastrutture eco-ambientali anche trans-europee, a cominciare da quelli per un’economia pulita dell’idrogeno;

il gettito della *digital tax* a finanziare da un lato, le sfide della trasformazione tecnologica (5G, intelligenza artificiale, cloud, computer quantistici, robotica, cibersicurezza, aereospazio, ecc.), al fine di favorire l’emersione di “campioni europei” nei settori strategici; dall’altro gli investimenti, in particolare in campo socio-sanitario, per accrescere la resilienza da possibili incognite future che quelle stesse innovazioni tecnologiche potrebbero determinare;

in quarto luogo:

le nuove risorse proprie, ancorché abbinata ai 1.100 miliardi di euro che alimentano i programmi del nuovo QFP, tra cui il *Just transition fund*, non sembrano comunque sufficienti a far detonare una pervasiva riconversione, nel segno della sostenibilità, degli attuali modelli di produzione e consumo. Oltre ad una revisione del regime degli aiuti di Stato che favorisca l’adozione di misure di sostegno per la transizione ecologica, occorrerebbe pertanto rivedere profondamente il regime armonizzato dell’IVA al fine di consentire agevolazioni selettive, in termini di esenzioni e aliquote differenziate, per i beni e i servizi prodotti secondo standard avanzati di sostenibilità certificati

da strumenti europei già esistenti e collaudati, quali il sistema comunitario di ecogestione ed audit ambientale (Emas) e il marchio comunitario di qualità ecologica (Ecolabel). L'Iva diverrebbe così l'embrione di una nuova forma di fiscalità ecologica europea, volta a far compiere un salto quantico alla politica fiscale unionale, relegando definitivamente nel passato il mercatismo globalista finanziarizzato che ha sinora orientato il processo di integrazione europea.

...ma tutto ciò ad una condizione; la condizione di *'partecipazione al cantiere'*: l'eliminazione di qualsiasi assetto fiscale domestico che determini effetti sleali nel settore della concorrenza. Basta dumping fiscale e sociale! Immaginare una discussione su un impianto tributario europeo ignorando le condotte di quegli Stati che tramite abusi di diritto alterano la concorrenza tra le imprese, producono ingiustizia e sottraggono risorse preziose agli Stati, sarebbe una mascherata. La prosecuzione di una ipocrisia che amputa definitivamente la serietà del dibattito.

*