

VERSO UN PROSSIMO SISTEMA FISCALE EUROPEO

di Franco Gallo

su Il Sole 24 Ore del 21 agosto 2020

L'uscita, speriamo prossima, dalla crisi globale da pandemia dovrebbe essere un'occasione per attuare, sul piano istituzionale, alcuni interventi legislativi che le passate politiche restrittive dell'Unione europea non hanno consentito di effettuare con le dovute pienezza ed energia.

Si deve prendere atto che la produzione di beni, che il capitalismo digitale ad alto tasso di integrazione tecnologica consente utilizzando al minimo le unità lavorative, può essere un forte fattore di disoccupazione.

E conseguentemente può produrre anche la riduzione dei salari, della domanda di merci, delle contribuzioni previdenziali, del gettito fiscale e dell'assistenza sanitaria.

La crisi mondiale conseguente alla pandemia ha aggravato drammaticamente questa situazione ed ha reso non più rinviabili politiche di deglobalizzazione dirette a limitare i suddetti gravi inconvenienti, senza che ciò comporti però la rinuncia ai vantaggi che lo strumento tecnologico, l'intelligenza artificiale e l'automazione possono offrire in termini di produzione.

È inevitabile impegnare lo Stato e l'Ue a riconvertire la produzione, regolare i mercati finanziari, lanciare un grande piano di risanamento per la conversione ecologica e lo sviluppo sostenibile e ridurre la pressione tributaria sulle famiglie e sulle imprese e, last but not least, costruire tributi europei che abbiano il fine di finanziare parzialmente gli interventi redistributivi e anti-pandemia dell' Ue.

Costruire tributi europei

Mi soffermo qui su questi tributi. Essi dovrebbero costituire quello che potremmo genericamente definire un "fisco europeo" destinato ad alimentare un "bilancio europeo".

Tali tributi sono stati caldeggiati dall'Ocse, sono stati oggetto di specifiche proposte di direttiva della Commissione Ue e sono coerenti con il dettato dell'art. 311 del Trattato sul Funzionamento dell'Ue (TFUE). In tale articolo si legge, infatti, 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».

Un primo prelievo è stato costruito dalla Commissione come un tributo ambientale in senso proprio che ricomprende nel suo presupposto il fattore inquinante, e cioè lo stesso evento che produce il danno ambientale. È questo il classico tributo che colpisce direttamente l'emissione di rumori o gas inquinanti, ovvero l'estrazione o la produzione di sostanze che impoveriscono o provocano danno all'ambiente e mettono, comunque, in pericolo la salute. Esso è connotato da una relazione diretta tra il presupposto e il fatto materiale l'unità fisica che determina un deterioramento e un danno alla salute scientificamente accertati.

È da tempo che le istituzioni europee hanno mostrato il proprio favore verso questo tipo di tributo. Recentemente, l'11 dicembre 2019, sempre la Commissione ha adottato lo European Green Deal (COM(2019)640), indicante 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 o privo di emissioni nette di gas a effetto serra. Sotto lo specifico profilo fiscale, il Green Deal ha ribadito 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. Secondo la Commissione, riforme fiscali ben strutturate di questo genere dovrebbero ridurre le emissioni di gas a effetto serra e, perciò, contribuire ad 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.

Una tale forma di imposizione verrebbe ad aggiungersi alla c.d. Plastic tax, prevista dalla direttiva comunitaria 2019/904/UE del 5/6/2019 e introdotta in Italia con la legge di bilancio del 2020.

Il nodo della web tax

Il secondo tipo di prelievo europeo corrisponde alla c.d. web tax, che si è tentato, finora senza successo, di applicare in Italia con la legge di bilancio del 2019.

Tale tributo dovrebbe essere rivisto e ristrutturato seguendo le indicazioni della Commissione Ue, la quale, sulla scia dell'Ocse, ha proposto, con una sua prima direttiva in materia (cui ha fatto seguito una seconda "provvisoria"), l'assoggettamento a tassazione di tutte quelle prestazioni di un servizio digitale inteso come «servizio fornito attraverso Internet o una rete elettronica, la cui natura renda la prestazione essenzialmente automatizzata e richieda un intervento umano minimo» (art. 7 del Regolamento d'esecuzione 282/2011UE).

Si tratta di ancorare la tassazione del c.d. e-reddito ad un concetto nuovo, sganciato dalla 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 online.

Nella richiamata proposta originaria di direttiva 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 viene svolta un'effettiva attività d'impresa produttiva dei medesimi servizi digitali.

Un terzo tipo di prelievo che potrebbe essere preso in considerazione come tributo europeo e, perciò, non nazionale (come è, invece, quello "minore" applicato in Italia) è l'imposta sulle transazioni finanziarie (la c.d. Tobin tax). Ad una sua istituzione si dovrebbe, però, pensare in una fase più avanzata della ripresa se e quando i mercati finanziari si saranno del tutto normalizzati.

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.

Non mi sembrano al riguardo condivisibili gli argomenti addotti contro l'introduzione di una siffatta "carbon tax finanziaria" a livello Ue. Quello più ripetuto è che la tassazione delle transazioni sarebbe controproducente, perché viene trasferita sul prezzo (la pagherebbero i piccoli risparmiatori finali) e ridurrebbe i volumi di transazione (il mercato sarebbe senza dubbio meno liquido). È stato, però, replicato variamente che sono proprio questi gli effetti desiderabili di una siffatta imposta e che i piccoli risparmiatori possono essere poco

lieti di pagare i prodotti finanziari un po' di più, ma dovrebbero rendersi conto che questa è la via migliore per ridurre la loro esposizione al rischio. Insomma, il mercato potrebbe pure divenire meno liquido, ma se la liquidità prosciugata è quella "tossica", il risultato finale è desiderabile socialmente.

È sulla base di queste considerazioni che le istituzioni europee stanno da alcuni anni portando avanti l'idea di un prelievo sulle operazioni finanziarie.

Questo prelievo verrebbe costruito come un tributo che graverebbe economicamente sui cambi e sui patrimoni finanziari degli investitori al momento della loro formazione nel libero mercato.

Sotto questo aspetto tale tributo costituirebbe indubbiamente un fattore di differenziazione e discriminazione qualitativa che concorre a trasferire la pressione tributaria dal lavoro e dall'impresa verso il capitale e verso quelle attività contraddistinte da pesanti esternalità negative. Ovviamente, la tassazione dovrebbe avvenire con aliquote estremamente basse (la Commissione ha proposto lo 0,1% per le azioni, i bond e i cambi, e lo 0,01% per i derivati), al fine di limitare il rischio di fuga delle operazioni derivante dal non essere essa una tassa globale.

I poteri della Commissione

Quanto detto sull' istituzione di tributi europei presuppone, evidentemente, l'attribuzione alla Commissione europea di una potestà di imposizione, legittimata dal voto del Parlamento europeo ai sensi del richiamato art. 311 del TFUE; una potestà che le consenta di svolgere proprie politiche allocative, stabilizzatrici e redistributive.

Un fisco europeo è un passaggio essenziale perché l'Ue prenda il posto dello Stato sociale come co-produttore 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. 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 del bilancio europeo attraverso anche l'apporto di risorse proprie dell'Ue, inevitabilmente comprensive delle entrate fiscali.

Su questa linea si sono mosse le conclusioni del vertice di Bruxelles delle settimane scorse. Ciò non significa che nelle intenzioni della Commissione 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 compatibili con la condivisione di una moneta comune.

La crisi pandemica ha reso ancor più manifesta questa contraddizione, perché la risposta alle conseguenze del Covid19 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 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.