

LUISS



Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di Scienza delle finanze

L'Unione fiscale europea:
evoluzione a seguito dell'epidemia del COVID-19.

RELATORE

Prof.ssa Roberta De Santis

CANDIDATO

Federico Neri

Matricola: 223371

Anno Accademico 2019-2020

*“L’unità dell’Europa era un sogno di pochi.
È stata una speranza per molti.
Oggi è una necessità per tutti.”*

Konrad Adenauer

Ringraziamenti

I ringraziamenti che vorrei fare per questo momento sono molti ma sono tutti molto più che sentiti. *In primis*, sento di dover infinitamente ringraziare i miei genitori per i loro insegnamenti costanti e l'educazione che mi hanno dato, il supporto ricevuto in ogni momento, la condivisione dei momenti felici e i momenti più tristi e difficili e per tutto ciò che mi ha portato ad essere come sono ora.

Vorrei, inoltre, ringraziare mio fratello per avermi sempre dato una mano quando è stato necessario e essere sempre stato al mio fianco e per essere sempre stato un grande riferimento per la mia crescita.

Un grande ringraziamento va alla Professoressa De Santis per avermi concesso di lavorare ad un tema così interessante per l'attualità e per il futuro delle nostre istituzioni, essendo stata sempre disponibile per chiarimenti e sostegno per tutta la durata della stesura della tesi.

Vorrei anche ringraziare Chiara, la persona che più ha cambiato questi anni e ha reso più di tutti questa esperienza mille volte migliore di quanto mi sarei mai potuto sognare, rendendo bellissimi tutti i momenti passati insieme tra libri, studio ed evidenziatori.

Sicuramente questo percorso non sarebbe stato lo stesso senza i compagni incontrati in questi anni, con i quali è sempre possibile avere un momento di spensieratezza anche la notte prima dell'esame più difficile. Per questo vorrei ringraziare due grandi compagni di viaggio, Matteo e Carlo.

INDICE

Introduzione	pag. 5
CAPITOLO I – Lo Scenario Europeo	
1.1 Il processo di integrazione europeo	pag. 7
1.1.1: <i>Il processo di integrazione politica ed economica europeo</i>	pag. 7
1.1.2: <i>I limiti dell'integrazione europea: la mancata unione fiscale</i>	pag. 9
1.2 Il futuro dell'Unione: verso un modello federale?	pag. 12
1.2.1: <i>Cosa sta cambiando nell'UE</i>	pag.12
1.2.2: <i>La Brexit e le sue cause</i>	pag.12
1.2.3: <i>I concetti economici e politici delle proposte federaliste</i>	pag. 15
1.2.4: <i>La svolta ideologica del Rapporto Van Rompuy per una capacità fiscale comunitaria</i>	pag. 17
1.2.5: <i>Un possibile modello federale</i>	pag. 19
CAPITOLO II – I Costi e Benefici della Governance Fiscale nell'UE	
2.1: Costi e benefici di un modello federale in Europa	pag. 21
2.1.1: <i>Quadro generale per un federalismo fiscale</i>	pag. 21
2.1.2: <i>Come potrebbe cambiare il bilancio dell'UE</i>	pag. 23
2.1.3: <i>Il federalismo leggero</i>	pag. 25
2.2: I costi della quasi concorrenza interna	pag. 29
2.2.1: <i>La tutela della concorrenza nell'UE</i>	pag. 29
2.2.2: <i>Le minacce alla concorrenza legate ai diversi sistemi tributari e fiscali</i>	pag. 31
2.2.3: <i>Il paradiso olandese delle holding</i>	pag. 34
2.2.4: <i>Le possibili soluzioni per le misure dannose della concorrenza</i>	pag. 37
2.3: Il caso della web tax	pag. 42
CAPITOLO III – Gli effetti del COVID-19 sui futuri Assetti Fiscali dell'UE	
3.1: La situazione emergenziale	pag. 47
3.1.1: <i>La situazione emergenziale: da epidemia a pandemia</i>	pag. 47
3.1.2: <i>Gli interventi economici nel mondo</i>	pag. 48
3.1.3: <i>Le previsioni della catastrofe economica</i>	pag. 51
3.1.4: <i>Gli interventi europei</i>	pag. 55
3.2: Come potrebbe cambiare l'UE a seguito del COVID-19	pag. 58
3.2.1: <i>L'impatto degli interventi economici sul futuro dell'UE</i>	pag. 58
3.2.2: <i>Le criticità e le potenzialità delle politiche economiche e finanziarie</i>	pag. 61
3.2.3: <i>La riforma federale europea e la sopravvivenza dell'UE</i>	pag. 62
3.3: Il piano Next Generation EU	pag. 64
Conclusioni	pag. 69

Introduzione

L'arrivo della pandemia di COVID-19 ha evidenziato le debolezze e le incongruenze del sistema economico dell'Euroarea ma, allo stesso tempo, ha anche mostrato le potenzialità che un'Unione più forte e coraggiosa può essere indispensabile per potenziare e sostenere i singoli Stati Membri. La “capacità fiscale europea” è il tema centrale su cui sarà imperniato il futuro dell'Unione Economica e Monetaria del nostro continente e servirà porre al centro del dibattito i metodi per affrontare questa tematica e renderla realtà nel più breve tempo possibile, prima dell'arrivo di un nuovo shock simmetrico. Le attuali disparità di trattamento fiscale e gli atti di ostruzionismo posti in essere da alcuni governi stanno generando delle distorsioni elevate sul piano economico che non permettono la vera realizzazione dei trattati e del progetto del mercato interno che darebbe enormi benefici alle imprese e alle famiglie europee.

La tematica principale di questa tesi riguarda i benefici di un modello fiscale di stampo federalista per l'economia reale e per le finanze pubbliche nel breve e nel lungo termine e, in particolar modo, gli effetti che verrebbero generati da una riforma del bilancio europeo e del sistema di contribuzione alla ripresa post pandemica. In tempi ordinari, la lotta alle distorsioni generate dal dumping fiscale e dalle differenze regolamentari in materia di diritto societario e del lavoro potrebbe aumentare la coesione economica e commerciale europea nei confronti delle altre grandi potenze mondiali. Nella situazione straordinaria che stiamo vivendo, invece, l'intervento su questi temi potrebbe essere decisivo per la sopravvivenza stessa dell'Unione Europea per come la conosciamo.

Nel primo capitolo viene affrontato il percorso storico e normativo che ha condotto l'UE allo stato attuale e sono illustrati alcuni punti di debolezza dell'impianto attuale degli organismi europei e le problematiche attuali. Il nucleo centrale del capitolo riguarda il futuro dell'Unione che dipenderà dalle scelte che devono essere prese oggi per contrastare anche le spinte nazionaliste e sovraniste degli ultimi anni.

Il secondo capitolo si incentra sull'analisi dei grandi costi sostenuti oggi dagli Stati Membri legati alle operazioni di dumping fiscale e alle limitazioni della concorrenza interna che limitano il processo di integrazione politica e di mercato. In particolare, viene focalizzata l'attenzione sul modello olandese e degli altri paesi che sfruttano le distorsioni del mercato a proprio vantaggio e sul caso principe della disparità fiscale, ossia quello della web tax.

Il terzo ed ultimo capitolo tratta della situazione emergenziale dovuta al COVID-19 e delle previsioni catastrofiche per l'economia mondiale, basate su un'elaborazione dei dati

raccolti dal Fondo Monetario Internazionale e da altri centri studi. La seconda parte, tuttavia, si concentra sulle possibilità di rilancio offerte dalla situazione pandemica e dalla crisi economica da essa scaturita. Viene messa in luce la possibilità di mettere insieme le conoscenze empiriche tratte dall'esperienza delle ultime crisi economiche e finanziarie per riformare in maniera sostanziale il sistema europeo e gli organi di intervento in caso di shock. L'ultimo paragrafo mira ad analizzare in sintesi i concetti e il meccanismo del piano "Next Generation EU" presentato dalla Commissione Europea con lo scopo di raccogliere, organizzare e distribuire risorse agli SM e alle imprese europee. Anche in questa analisi viene sottolineata la problematica rilevante il sistema di contribuzione ordinaria che limita l'impatto potenziale dell'utilizzo del bilancio europeo ampliato per il contrasto alla crisi economica.

Capitolo I

Lo Scenario Europeo

1.1: Il processo di integrazione europea

1.1.1: Il processo di integrazione politica ed economica europea

L'Unione Europea odierna è il risultato di un processo di integrazione, iniziato ormai più di settantacinque anni fa, che prese le mosse dalle idee di Altiero Spinelli con il “Manifesto di Ventotene”. Tale processo ha avuto come obiettivo principe quello della stabilità e della pace interna al vecchio continente, annullando le tensioni economiche e politiche tra i due stati principalmente coinvolti nei secoli passati in conflitti armati: la Francia e la Germania. I conflitti sopramenzionati scaturirono per questioni legate al potere e alla centralità delle due nazioni sul panorama politico europeo e mondiale, ma anche per il controllo di alcune zone cruciali per la produzione e la ricchezza degli stati stessi, quali la Ruhr e la Saar. Il processo di integrazione formale può essere riassunto evidenziando un numero corposo di passi successivi. (tab. 1 in appendice).

All'interno di tale processo, è interessante comprendere le fasi che si sono succedute e hanno portato ad un'organizzazione interna all'UE stessa: l'Unione Economica e Monetaria. Tale Unione, nota con l'acronimo UEM, nacque dalle idee riportate nella “Relazione Werner” del 1969 in cui veniva già indicato un obiettivo comune da raggiungere nel giro dei successivi 10 anni. L'obiettivo principale era la liberalizzazione completa e definitiva dei capitali, la fissazione irrevocabile dei tassi di cambio e la totale convertibilità in oro di tutte le valute degli Stati Membri. Questi propositi dovettero subire una battuta d'arresto quasi immediata nel 1971 a causa del crollo degli accordi di Bretton Woods. La frenata del processo di integrazione economica e monetaria ha generato la necessità di riavviare le trattative che, infine, condussero all'adozione di un sistema di fluttuazione concertata, in seguito denominato “serpente nel tunnel”, che prevedeva la possibilità per le monete nazionali di fluttuare entro una banda di oscillazione ristretta.

Il nuovo fallimento di un'unione monetaria portò gli SM a ragionare sulla necessità di gestire a livello europeo in maniera più stringente le politiche monetarie. Per questo nel 1978 a Bruxelles venne creato il Sistema Monetario Europeo (SME) che prevedeva la fissazione dei tassi di cambio con possibilità di aggiustamenti periodici e prendeva come riferimento l'Unità

di Conto Europea (ECU), ottenuta come media ponderata del valore delle valute degli stati aderenti.

Questa fase, dalla durata decennale, portò i vertici europei a focalizzare la propria attenzione e i propri sforzi su una possibile realizzazione di un mercato unico che potesse sfruttare a pieno la stabilità generata dal rispetto dei principi dello SME. L'idea che ha sempre affiancato la creazione del mercato unico è stata quella riguardante l'unificazione monetaria. Infatti, gli ostacoli più grandi per il mercato unico erano sicuramente rappresentati dai costi di transazione elevati legati alla necessaria conversione delle valute e alle incertezze causate dalle fluttuazioni dei tassi di cambio. Prese perciò piede una teoria portata avanti da Tommaso Padoa-Schioppa, secondo cui la perfetta circolazione dei capitali, un regime dei cambi fissi e politiche monetarie autonome e indipendenti costituivano un "trio inconciliabile".

Il processo di integrazione ha dovuto affrontare un ostacolo molto importante rappresentato dalla crisi finanziaria globale nel 2007-2008 e dal successivo scoppio della crisi dei debiti sovrani nel vecchio continente. Infatti, a livello macroeconomico e di governance del sistema europeo, la seconda crisi, legata al sovraindebitamento di alcuni stati europei quali Irlanda, Spagna, Grecia, Portogallo e Italia, ha evidenziato la necessità di una revisione dei sistemi di controllo e gestione delle strutture legate all'ambito economico e bancario dell'Unione. Fu, perciò, avviato un dibattito incentrato sulla necessità di stabilire dei vincoli per gli stati membri a livello di politica fiscale e creare un'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di trasparenza fiscale. Quindi, le riforme avutesi nel triennio 2011-2013 del quadro giuridico rappresentano una risposta diretta alla crisi dei debiti sovrani, che ha mostrato la necessità di norme più severe, alla luce delle ripercussioni negative dell'insostenibilità delle finanze pubbliche tra i paesi della zona euro. Il quadro riveduto si basa pertanto sulle esperienze delle iniziali carenze progettuali dell'Unione monetaria europea e tenta di rafforzare il principio guida di finanze pubbliche sane, sancito dall'articolo 119 del Trattato sul Funzionamento dell'UE.

Una misura rilevante per quanto riguarda la politica fiscale degli SM è sicuramente quella adottata con il Trattato sulla Stabilità, Coordinamento e governance dell'Unione Economica e Monetaria, noto come "Patto di Bilancio" o "Fiscal Compact". Con tale norma, non rientrante nei trattati europei, il Consiglio Europeo ha approvato la richiesta della Germania per l'introduzione del pareggio di bilancio nelle costituzioni nazionali. A partire dal 1° gennaio 2013, quindi, gli SM decisero di adottare una politica fiscale molto più austera e rigida, che permettesse di rispettare i parametri fissati nel 1992 con il trattato di Maastricht. In particolare, il vincolo al centro del dibattito fu quello riguardante il rispetto del limite massimo del 3% per

quanto riguarda il disavanzo primario o deficit. Questo ha portato gli stati membri a dover rivedere le politiche economiche fin ad allora adottate sfruttando il costante ricorso all'indebitamento per finanziare l'eccesso di spesa pubblica. L'introduzione in costituzione del pareggio di bilancio fu aspramente criticato da numerosi economisti all'epoca dell'adozione del Fiscal Compact quali Paul Krugman, premio Nobel per l'economia, per i suoi effetti sull'economia nazionale e sugli impatti che avrebbe avuto sulle organizzazioni statali stesse. Infatti, un gruppo di eminenti economisti americani, tra cui i premi Nobel Kenneth Arrow e Peter Diamond, illustrarono tutte le criticità del "Fiscal Compact" in un appello all'allora presidente degli Stati Uniti d'America Barack Obama. Secondo questo pool di studiosi, "inserire nella costituzione il vincolo di pareggio del bilancio rappresenterebbe una scelta politica estremamente improvvista. Aggiungere ulteriori restrizioni, quale un tetto rigido della spesa pubblica, non farebbe che peggiorare le cose".¹ A detta di Robert Solow, anch'egli cofirmatario del sopracitato appello e premio Nobel per l'economia, una politica così rigida porta a dei gravissimi effetti in condizioni di recessione, poiché si limita il potere che ha ciascuno stato di agire sul gettito fiscale per mantenere quantomeno costante il potere di acquisto degli individui quando il reddito si riduce. Infatti, l'obiettivo di uno stato dovrebbe essere quello di mantenere invariato il reddito disponibile dei singoli per potere mantenere costante il livello dei consumi grazie ad un potere d'acquisto all'incirca stabile. Questo meccanismo, affiancato dall'erogazione di sussidi legati alla disoccupazione che aumenta in fasi di recessione, che in genere permette ai governi di ridurre l'impatto del ciclo negativo, viene quasi eliminato con il Patto di Bilancio, poiché gli esecutivi dovranno intervenire inasprendo la pressione fiscale e applicando tagli netti alla spesa pubblica andando così ad affossare la domanda aggregata e, di conseguenza, il livello di produzione nazionale.

1.1.2: I limiti dell'integrazione europea: la mancata unione fiscale

L'unione perseguita dal punto di vista monetario non ha potuto godere del supporto di un'unione fiscale sicuramente, essendo ad oggi mancata una vera volontà da parte degli Stati Membri di unificare il regime fiscale all'interno dei confini europei. Sul tavolo della Commissione ci sono, d'altra parte, diverse proposte che andrebbero ad inserirsi in un quadro generale di politica fiscale avviato dall'Unione Europea nel 2014 con l'obiettivo principale di aumentare la trasparenza fiscale e di combattere l'evasione fiscale a livello comunitario.

¹ Kenneth Arrow et al., "Nobel Laureates And Leading Economists Oppose Constitutional Balanced Budget Amendment", Cbpp.Org, 2011, <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/7-19-11bud-pr-sig.pdf>.

All'interno dell'inquadramento europeo viene delineata una strategia di politica fiscale, promossa dalla Commissione Europea, che prevede il potere di introdurre o rimuovere imposte in capo agli SM, nel rispetto delle norme quadro dell'UE. L'eliminazione degli ostacoli al commercio e all'attività economica transfrontaliera, la lotta contro la concorrenza fiscale dannosa e l'evasione fiscale e la possibile cooperazione tra le autorità fiscali degli SM hanno portato alla creazione della cornice normativa in merito alla politica fiscale comunitaria. È auspicato dagli organi di governance europea un maggiore coordinamento a livello tributario in quanto si faciliterebbe il raggiungimento di determinati obiettivi strategici dell'UE, quali quelli descritti nella Strategia Europa 2020 riguardo una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Annualmente, la Commissione illustra i risultati ottenuti in materia di politica fiscale e lotta all'evasione e all'elusione tramite la pubblicazione della Relazione annuale di attività della Commissione in materia fiscale. Nell'ultima relazione disponibile, relativa all'esercizio 2018, la Direzione Generale per la tassazione e l'unione doganale (DG TAXUD) sottolinea il lavoro svolto nell'anno di riferimento per quanto riguarda il controllo e la prevenzione di tassazioni transfrontaliere aggressive e la prosecuzione dei negoziati sulla creazione di un sistema di tassazione europeo unico per le imprese, sul quale però molti Stati Membri ancora non convergono. Un altro punto evidenziato dalla Relazione 2018 riguarda un tema già discusso negli anni precedenti e ancora oggi sul tavolo dell'Eurogruppo: la riforma del sistema di tassazione sul valore aggiunto. I primi provvedimenti proposti dalla commissione nel 2018 erano relativi alla semplificazione del sistema dell'IVA per contribuire a ridurre i costi di compliance per le piccole imprese, in modo da rimuovere un ostacolo al pieno sfruttamento dei vantaggi del Mercato Interno.

A partire dal marzo 2016, con la proposta da parte della Commissione di un pacchetto sulla trasparenza fiscale, l'UE ha cercato di inserirsi in un percorso di armonizzazione delle politiche fiscali nazionali e di interscambio di informazioni tra le agenzie tributarie comunitarie per poter porre un freno al fenomeno dell'elusione e dell'evasione fiscale. Tali provvedimenti hanno sicuramente come obiettivo le grandi multinazionali che adottano pratiche lesive della concorrenza tramite l'abbattimento degli imponibili negli stati in cui esercitano e generano profitti, ma anche nei confronti delle piccole e medie imprese che attuano meccanismi di elusione fiscale a livello domestico. Citando il commissario Moscovici, all'epoca responsabile per gli affari economici e finanziari, per la fiscalità e le dogane, *“Dobbiamo ricostruire il*

*legame tra il Paese in cui le aziende realizzano realmente i loro profitti e quello in cui sono tassate. Per fare questo, gli Stati membri devono aprirsi e lavorare insieme”.*²

Due temi molto caldi sul tavolo della Commissione sono sicuramente quelli della tassazione legata alla digital economy e, quindi, ai profitti realizzati da giganti del mercato online, quali Amazon e Alibaba, e l’armonizzazione, se non l’unificazione, delle norme tributarie per le imprese a livello europeo. Quest’ultimo tema, riguardante l’imposizione fiscale per le imprese, ha spesso generato dei problemi nella storia di stati organizzati a livello federale. Sicuramente, non si può ad oggi descrivere l’UE come stato federato ma il parallelismo potrebbe non risultare così utopico se si analizzano le proposte di federalizzazione portate avanti da tanti Stati Membri. Ad esempio, il Canada ha deciso di adottare un’imposta federale per le imprese per dare omogeneità all’interno dei propri confini e per azzerare le pratiche anticoncorrenziali che andavano a sfavorire quelle imprese sottoposte ad un regime di tassazione più austero. Un primo passo intrapreso in questa direzione è rappresentato dalla Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), una proposta che può esser fatta risalire all’analisi di un gruppo di lavoro, il Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group (CCCTB WG), formato da esperti delle amministrazioni fiscali di tutti i Paesi Membri, con lo scopo di fornire assistenza tecnica. Il gruppo di lavoro si è riunito fino all'aprile 2008. In contemporanea la Commissione ha consultato in modo informale associazioni di professionisti e imprenditori. Tutto ciò ha portato alla proposta di imposta unica del 2011, la Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB). Tale proposta si è arenata quasi subito a causa delle difficoltà legate ai metodi di approvazione e di discussione delle riforme fiscali a livello europeo. I problemi che si sono riscontrati nel corso degli anni per l'approvazione sono principalmente di due ordini di motivi, strettamente collegati tra di loro:

- è necessaria l'unanimità per l'approvazione;
- gli Stati Membri sono restii a rinunciare alla sovranità in materia fiscale.

Riguardo il primo punto bisogna fare riferimento al TFUE. In base agli articoli 110 e 113, ad oggi è stata raggiunta una piena armonizzazione delle imposte indirette, considerata una condizione necessaria per la piena realizzazione del Mercato Interno.³ Il secondo ordine di problemi, riguardante l’indisposizione da parte degli SM di cedere la propria sovranità in materia fiscale, trova origine principalmente nell’ingresso nell’Unione dei paesi dell’est, i quali fondano gran parte della propria competitività economica sul differenziale fiscale rispetto al resto degli SM. Tutto ciò non ha permesso di portare avanti la proposta nata a partire dal 2004.

² "Press Corner", *European Commission - European Commission*, 2016, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4610.

³ *Trattato Sul Funzionamento Dell'unione Europea (TFUE)*, Art. 110-113, (European Commission, 2016).

Il rilancio di una proposta di CCCTB si deve alla Comunicazione della Commissione europea COM (2015) 302 riguardo un piano d'azione per un sistema fiscale per le imprese più equo ed efficiente, adottata il 17 giugno 2015. Sono state effettuate però diverse modifiche rispetto la precedente proposta. Si è infatti cercato di modificare gli aspetti che potevano averne ostacolato l'accettazione.

1.2: Il futuro dell'Unione: verso un modello federale?

1.2.1: Evoluzione istituzionale dell'UE

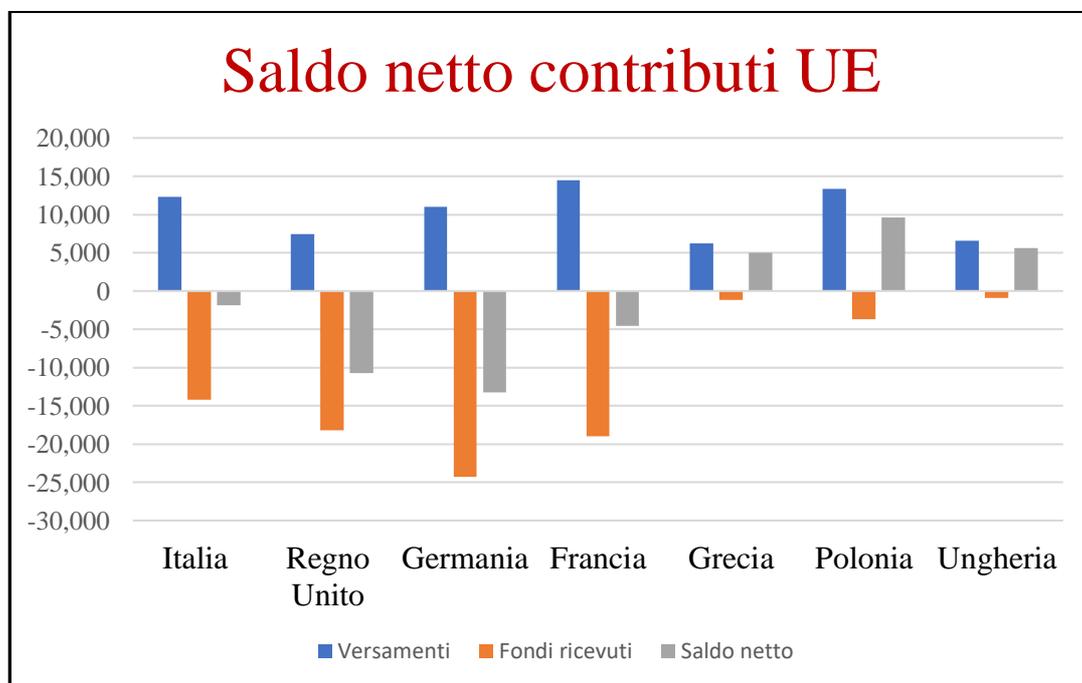
Negli ultimi quindici anni, la stabilità del sistema europeo ha vacillato molto in più occasioni. Infatti, a partire dai fallimenti dei referendum sulla costituzione europea in Francia e nei Paesi Bassi nel 2004, si è diffuso un forte spirito antieuropeista che ha portato nelle elezioni del Parlamento del 2014 ad un nuovo scenario politico. I due partiti storici di maggioranza, il Partito Popolare Europeo (PPE) e il Partito Socialista Europeo (PSE), hanno dovuto includere i liberali di ALDE per formare una maggioranza a supporto della Commissione Junker, opponendosi ad un nutrito schieramento antieuropeista che faceva principalmente capo a il Gruppo dei Conservatori e Riformisti Europei (ECR) e il Gruppo Europa delle Nazioni e della Libertà (ENF). Questo inquadramento politico è necessario per capire esattamente quale fu il contesto europeo entro cui si svolse il referendum consultivo nel Regno Unito per l'applicazione dell'articolo 50 del Trattato sull'Unione Europea e la conseguente uscita dall'Unione, che prese il nome di Brexit. Tale evento ha segnato una svolta radicale per quanto riguarda il futuro dell'Unione poiché ha generato una forte incertezza per tutto il continente europeo e per tutti i partner commerciali dell'UE.

1.2.2: La Brexit e le sue cause

La Brexit va analizzata in particolare per le motivazioni che hanno spinto il popolo e i politici inglesi a spingere per l'uscita dai Trattati dell'UE. Le motivazioni vanno ricercate sia nell'ambito economico che nelle libertà politiche a cui rinunciano gli SM per aderire all'UE. Le principali ragioni che hanno portato all'avvio del processo di uscita da parte del Regno Unito, a seguito del referendum consultivo tenutosi il 23 giugno 2016, sono da ricercare in due ambiti politici ed economici molto sentiti dal popolo inglese.

I britannici sostenitori del “leave” avevano ben chiaro in mente uno scopo che poteva essere, a loro parere, perseguito solo in caso di uscita dall’Unione. Essi, infatti, ritenevano che i costi sostenuti per la partecipazione al mercato unico e all’Unione politica erano eccessivi sia in termini economici sia in termini di perdita di libertà decisionale e perdita di sovranità in alcuni ambiti molto delicati. Il problema politico e di sicurezza più evidente era legato all’eccessiva immigrazione che veniva imputata ai trattati internazionali a cui il Regno Unito aveva aderito nel corso degli anni. Tale problematica non sarebbe stata affrontata se la Gran Bretagna avesse prorogato l’uscita dall’UE. Altro tema di dibattito nella campagna elettorale che precedette il referendum fu l’analisi costi-benefici della permanenza nel mercato unico e al tavolo dell’Unione. Questa tesi potrebbe essere corroborata dai dati di bilancio netti osservati nel 2016 e riportati nel grafico in appendice (Grafico 1). La Gran Bretagna versava a Bruxelles circa 350 milioni di sterline a settimana, per un ammontare annuo di circa 20 miliardi. Tali costi erano ritenuti infondati e dannosi da coloro che sostenevano l’uscita, in quanto i costi stessi erano affiancati anche dalle rinunce alla libertà di intervento economico da parte del governo britannico.

Grafico 1: Saldo netto contributi UE (in milioni di euro)

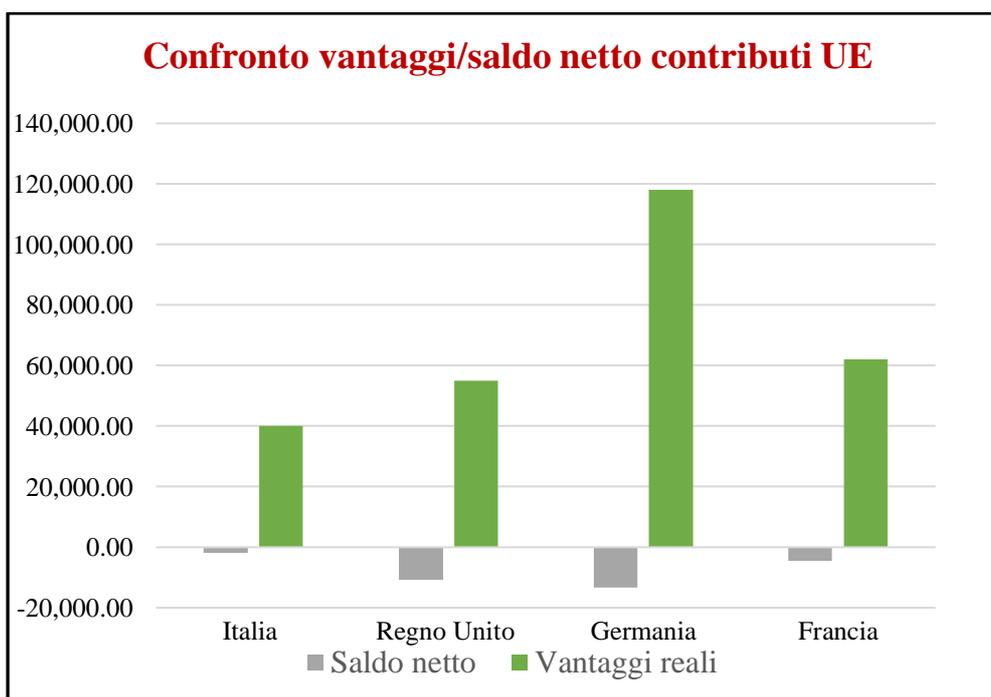


Fonte: "EU: Payers And Receivers", *European Data News Hub*, 2018, <https://www.ednh.news/eu-payers-and-receivers/>.

Dall’altro lato della barricata, gli europeisti inglesi sottoponevano all’attenzione dell’opinione pubblica dei dati che sono molto rilevanti non solo per la questione Brexit ma per

un'analisi molto più ampia dei vantaggi collegati all'adesione ad un'organizzazione sovranazionale come l'UE. Infatti, tali dati dimostrano come per ogni sterlina versata per i fondi europei, la Gran Bretagna ha ricevuto sotto forma di investimenti e scambi commerciali un quantitativo dieci volte superiore. Inoltre, grazie ai trattati e agli commerciali stipulati dall'UE con paesi terzi, per il Regno Unito, così come per gli altri SM, si sono aperte possibilità di commercio con più di 50 stati nel mondo. I vantaggi legati a quanto sopramenzionato sono stati quantificati attraverso uno studio realizzato da ricercatori dell'Ifo Institute di Monaco di Baviera in collaborazione con la Commissione Europea per tutti i paesi dell'Unione. Nel grafico riportato di seguito (Grafico 2) vengono riportati i confronti tra il saldo netto dei contributi, calcolato come differenza tra contributi versati dagli stati membri e fondi ricevuti direttamente dall'UE, e gli effettivi vantaggi legati all'appartenenza all'Unione per i paesi classificati come contributori netti, ossia quegli stati che hanno un saldo netto costantemente negativo.

Grafico 2: *Confronto tra saldo netto e vantaggi dell'appartenenza all'UE per i "contributori netti" (in milioni di euro)*



Fonte: *A Budget For Our Union At 27* (European Commission, 2018), https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-new-modern-multiannual-financial-framework_en.pdf.

Per quanto riguarda il Regno Unito, il saldo netto è negativo per 10,751 miliardi di euro mentre il beneficio stimato raggiunge i 55 miliardi di euro. Ulteriore potenziale perdita legata

alla Brexit sarebbe venuta dal comparto export; la metà dell'export britannico viene venduto nel mercato europeo ed ammonta a circa 197,5 miliardi di euro.

Questo tema è particolarmente rilevante per affrontare il nucleo centrale di questa trattazione. Infatti, a seguito dell'uscita della Gran Bretagna alla mezzanotte del 31 gennaio 2020, l'Unione Europea si ritrova in una posizione molto più debole soprattutto dal punto di vista politico. La possibilità di un raggiungimento di un'unione più forte e più incline a mettere da parte gli egoismi nazionali per rafforzare il potere di Bruxelles viene meno con la realizzazione del sogno di isolamento britannico. A questo proposito, tutti i paesi in cui sono presenti e ben radicati sentimenti antieuropeisti hanno guardato all'uscita inglese con grande ammirazione e con spirito quasi emulativo. Per quanto riguarda il tema della fiscalità, le conseguenze che scaturiranno da questo processo probabilmente andranno ancora di più ad indebolire la posizione federalista ed europeista che si era in minima parte formata negli scorsi secoli. Nel prossimo futuro, probabilmente, la data del 31 gennaio scorso potrà essere ricordata come un grande momento di svolta del processo di integrazione europeo; un punto di svolta da cui sicuramente nasceranno dei negoziati molto sofferti e prolungati nel tempo. D'altro canto, però, l'uscita del Regno Unito potrebbe essere un momento di riflessione per tutti coloro che si oppongono ad un'idea di Unione Europea più forte dal punto di vista politico ed economico poiché, assistendo a ciò che accadrà nei prossimi mesi e nei prossimi anni, gli altri leader europei potranno forse riconoscere le potenzialità di un rafforzamento fiscale e politico che genererebbe grandi vantaggi per la maggioranza dei cittadini e degli imprenditori europei nel lungo periodo.

1.2.3: *I concetti economici e politici delle proposte federaliste*

Lo storico e accademico italiano Antonio Padoa-Schioppa sottolinea che nel processo di ideazione e creazione dell'Unione Europea c'è un grande tassello mancante che denota la scarsa attenzione che è stata dedicata ai poteri e ai doveri dell'unica istituzione europea democraticamente eletta: il Parlamento Europeo (PE). Tale organo riveste un ruolo molto meno centrale di quanto la logica democratica porterebbe a pensare, poiché svolge compiti molto poco rilevanti rispetto a quelli affidati alla Commissione o agli organi intergovernativi quali il Consiglio e il Consiglio Europeo. Ciò che viene sottolineato *in primis* dal professor A. Padoa-Schioppa è la mancanza di un potere che distingue tutti i Parlamenti democratici del mondo moderno, ossia l'impossibilità da parte del PE di imporre e gestire un sistema tributario che, nel caso dell'istituzione di Strasburgo, sarebbe un sistema comunitario. Questa lacuna

nell'ordinamento giuridico viene analizzata in questi termini da un osservatore di stampo storico e giuridico, ma se si volesse studiare questa mancanza dal lato economico possiamo osservare come l'Unione gestisce direttamente un ammontare di risorse ad oggi pari all'1% del PIL prodotto dall'UE stessa. Se solo si realizzasse un sistema di tipo tributario che permetta di innalzare tale vincolo dell'1%, le istituzioni comunitarie potrebbero perseguire molti degli obiettivi presenti nei vari trattati e negli statuti delle istituzioni stesse. Si potrebbe creare un sistema di investimenti europeo in ricerca, sviluppo, difesa comune, sicurezza, immigrazione, in infrastrutture e in informazione con un aggravio fiscale per i cittadini europei prossimo allo zero. Infatti, oggi tali risorse vengono gestite e distribuite dai singoli stati senza la visione unitaria e di tutela degli interessi dell'Unione che potrebbe avere il PE in qualità di organismo di rappresentanza di tutti gli SM.

La dottrina ha ragionato più volte su delle osservazioni riguardanti l'opportunità rappresentata da una revisione del quadro normativo tributario dell'Unione. In primo luogo, è noto che il bilancio dell'UE viene finanziato tramite versamenti degli Stati Membri, i quali, a loro volta, si finanziano con parte del gettito fiscale nazionale. Quindi, anche se indirettamente, l'organizzazione e le politiche fiscali nazionali influiscono sulla possibilità da parte dell'Unione di raggiungimento degli obiettivi di breve, medio e lungo termine fissati nei trattati. Altro concetto cruciale attorno al quale ruotano tutte le spinte federaliste sul tavolo riguarda il potere distorsivo che ha il peso della tassazione sulle scelte di tutti gli operatori economici sul mercato. Per la dottrina è pacifico legare ad ogni tipo di imposizione fiscale differente da una *lump sum tax* un effetto distorsivo sull'allocazione delle risorse. Nel caso in esame bisogna prestare attenzione non solo all'effetto delle varie imposte nazionali, ma principalmente all'effetto che ha la mancata armonizzazione dei sistemi tributari nazionali in un contesto di economia globalizzata come quella attuale. Come risulta evidente dall'analisi delle normative tributarie degli Stati Membri, l'inquadramento generale inserito nei trattati e nei protocolli, non è sufficiente per rendere omogenee le politiche fiscali a livello domestico. Tale mancanza viene ancor più accentuata dall'utilizzo di atti di indirizzo non giuridicamente vincolanti come strumenti di armonizzazione e di contrasto alle distorsioni generate dalla leva fiscale sul mercato unico europeo.

Il passaggio ad un meccanismo federale europeo potrebbe creare un conflitto dal punto di vista giuridico per quanto riguarda i diritti e i doveri costituzionalmente riconosciuti in capo ai cittadini dai paesi sovrani. Tale problematica non costituisce un ostacolo insormontabile poiché ogni cittadino residente in uno dei 27 SM, non solo gode della cittadinanza nazionale, ma, a partire dal 1992, viene riconosciuto come cittadino europeo. La doppia cittadinanza,

quindi, non entra in contrasto con le norme anche in materia tributaria previste dalle costituzioni e dalle leggi nazionali, poiché tali diritti e doveri sono legati all'essere cittadini di uno stato sovrano. L'eventuale contribuzione tributaria al bilancio dell'UE rientrerebbe nei diritti e doveri degli individui in qualità di cittadini dell'Unione e, se necessarie, le modifiche costituzionali da apportare nei singoli SM non genererebbe alcun corto circuito giuridico, poiché le nuove disposizioni si affiancherebbero a quelle preesistenti senza andare ad intaccare i fondamenti della contribuzione su base nazionale.

1.2.4: *La svolta ideologica del Rapporto Van Rompuy per una capacità fiscale comunitaria*

La data di pubblicazione del Rapporto Van Rompuy è passata alla cronaca come la data di nascita del “Libro dei Sogni europeo”. Infatti, il 26 giugno 2012, l'allora Presidente del Consiglio Europeo, il belga Herman Van Rompuy, pubblicò un rapporto sullo sviluppo di una “*visione dell'unione monetaria europea in grado di assicurare stabilità e una prosperità duratura*”.⁴ Tale rapporto, redatto insieme alle altre cariche più importanti dell'UE dell'epoca - il Presidente della Commissione, José Barroso, il presidente della BCE, Mario Draghi, e dell'Eurogruppo Jean-Claude Juncker - ha portato allo sviluppo di un'intera letteratura sul tema della “capacità fiscale” dell'Unione. Il concetto di capacità fiscale è un nodo centrale nel dibattito sull'autonomia degli enti territoriali subnazionali ma, in questo caso, viene intesa come gettito potenziale da entrate proprie dell'Unione Europea, date la base imponibile e l'aliquota legale. In sintesi, la letteratura sta ragionando ormai da quasi dieci anni su come introdurre un sistema tributario e fiscale transnazionale, finanche comunitario, per rendere le istituzioni europee autonome dal punto di vista del finanziamento del bilancio dell'Unione stessa. Le discussioni in merito hanno portato a diverse analisi sulle implicazioni relative ad una tale manovra in termini di effetti di stabilizzazione e fattibilità tecnica e politica.

I più grandi ostacoli sono sicuramente di natura politica e nazionalistica, in quanto alcune nazioni non sono inclini a rinunciare alla propria sovranità e autonomia fiscale poiché andrebbero a perdere gran parte dei vantaggi competitivi che hanno permesso loro di realizzare una crescita economica superiore alla media dei restanti Stati Membri. Queste frizioni hanno portato finora quasi ad un nulla di fatto in materia di capacità fiscale unitaria e, allo stesso tempo, hanno deviato il dibattito verso delle proposte di tipo transnazionale e non comunitario.

⁴ Herman Van Rompuy, "Verso Un'autentica Unione Economica E Monetaria", *Consilium.Europa.Eu*, 2012, <https://www.consilium.europa.eu/media/21560/131298.pdf>.

Inoltre, le discussioni tendono a concentrarsi sugli aspetti tecnici, prestando poca o nessuna attenzione alle implicazioni più ampie della messa in comune delle capacità fiscali per quanto riguarda l'esercizio della democrazia e della rappresentanza in Europa.

D'altro canto, le ragioni potenziali per mettere in comune le risorse e i poteri fiscali sono molteplici e ruotano su un cardine principale rappresentato dalla necessità di dotare l'Area Euro di una capacità autonoma di stabilizzazione transnazionale. Le principali obiezioni a tali teorie si concentrano sul tema della necessità di un meccanismo di condivisione dei rischi fiscali per l'assorbimento di shock asimmetrici e sull'urgenza di una capacità di gestione la posizione fiscale aggregata a livello europeo. L'analisi portata avanti da Eulalia Rubio, ricercatrice dell'Istituto Jacques Delors, evidenzia i passaggi fondamentali per l'approfondimento e la comprensione di quali strumenti possono essere efficaci per il raggiungimento dell'obiettivo primario e quali potrebbero essere gli effetti della loro applicazione in campo europeo. Un primo passo quando si pensa alle possibili modalità di una capacità fiscale dell'Area Euro è quello di chiarire le esigenze di condivisione del rischio fiscale dell'Area stessa. In secondo luogo, esigenze diverse in materia di ripartizione del rischio potrebbero richiedere diversi tipi di strumenti. L'opzione più auspicabile sarebbe consolidare il più possibile le diverse funzioni in un unico strumento, ma potrebbe non essere sempre possibile, o efficace. In alcuni casi potrebbe essere preferibile utilizzare strumenti già esistenti per costruire la nuova funzione (ad esempio i fondi strutturali e di coesione per sostenere il processo di convergenza). In altri casi, si potrebbero imporre al nuovo strumento alcuni requisiti che, però, lo rendono inutile per altri scopi. Così, ad esempio, se considerassimo che uno schema basato su regole e sottoposto a una rigorosa regola annuale di bilancio sia la scelta migliore per svolgere la funzione di stabilizzazione tra paesi, diverrebbe necessario pensare ad altre opzioni per dotare l'Area Euro della capacità di stabilizzazione ciclica e di reagire alle principali crisi del sistema finanziario. Entrambe queste capacità richiederebbero una maggiore flessibilità, possibilità di azione discrezionale e ricorso all'indebitamento andando così a scontrarsi con la rigidità portata dall'unicità dello strumento adottato.

Il punto più importante per questa trattazione dell'analisi sopramenzionata afferma che, a parità di condizioni, è preferibile creare uno strumento basato sulle imposte piuttosto che una capacità fiscale finanziata dai contributi nazionali. Allo stesso modo, una futura capacità fiscale dell'Area Euro, benché potrebbe essere collocata al di fuori del bilancio dell'UE, troverebbe una collocazione ideale in un meccanismo all'interno del bilancio stesso. Le regole che disciplinano quest'ultimo permettono di stabilire una nuova linea di bilancio a beneficio di alcuni Stati membri, ed è anche possibile assegnare alcune entrate a una specifica linea di

bilancio. Questo processo permetterebbe di destinare le risorse gestite e già inserite nel bilancio preventivo dell'UE a determinate nazioni o situazioni che hanno risentito di shock asimmetrici che abbatterebbero il potenziale competitivo degli SM. Infine, la creazione di una capacità fiscale comune dovrebbe essere accompagnata da riforme della governance. Tuttavia, i diversi progetti possibili per una futura capacità fiscale pongono requisiti diversi in termini di governance. Le variabili rilevanti in questo ambito sono la provenienza delle risorse e la scelta del meccanismo da adottare. Le risorse potrebbero essere raccolte tramite l'attuale sistema dei finanziamenti stanziati sulla base dei bilanci nazionali o tramite un sistema tributario comune che scavalchi il passaggio per le agenzie fiscali dei singoli SM. Tali opzioni andrebbero ad influire sulla gestione del potere esecutivo a livello europeo, poiché un sistema simile a quello attuale richiederebbe una gestione intergovernativa; al contrario, se le risorse fossero gestite attraverso un sistema tributario unico l'esecutivo dovrebbe avere caratteristiche più vicine ad un governo sovranazionale, espressione del parlamento democraticamente e direttamente eletto. La seconda variabile in questione, ossia la scelta del meccanismo da adottare, può assumere la forma di uno strumento basato su regole fisse o sull'esercizio del potere in maniera discrezionale. Se si dovesse optare per un sistema di regole fisse da seguire per l'applicazione dei protocolli prestabiliti e, quindi, il superamento di fasi recessive dell'economia, allora sarebbe necessaria un'agenzia indipendente per la gestione del meccanismo prescelto sotto il controllo dei governi degli Stati Membri. Al contrario, per la realizzazione di uno strumento che dipenda dall'esercizio discrezionale del potere da parte dell'organo titolare del potere stesso sarebbe preferibile un organo con caratteristiche politiche dotato di indipendenza di applicazione degli strumenti discrezionalmente ritenuti necessari per il superamento delle fasi contingenti.

1.2.5: Un possibile modello federale

Nonostante la teoria del federalismo fiscale sia sempre stata applicata ad organismi nazionali e sovrani, l'applicazione di un modello federale all'Unione Europea non rappresenta un sogno senza alcun fondamento razionale. Infatti, esistono molteplici ragioni per cui sarebbe auspicabile una riorganizzazione delle politiche fiscali a livello europeo per conformarsi il più possibile ad un modello federale simile a quello statunitense. Le motivazioni più strettamente legate ad un'analisi economica, del tipo costi-benefici, sarà oggetto di analisi nel prosieguo della trattazione, ma per iniziare a sviluppare il processo di comprensione delle teorie a supporto della proposta federalista è opportuno analizzare i principi cardine su cui esse si fondano.

Come già menzionato, l'UE non rispetterebbe il fondamento ritenuto necessario per l'applicazione del federalismo di tipo fiscale, ossia essere una federazione di stati o regioni, ma, allo stato attuale, svolge già il ruolo di governo per l'Europa. Tale esercizio del potere esecutivo è svolto a livello più alto rispetto a quello degli SM, come viene evidenziato dal primato delle leggi europee su quelle domestiche. Inoltre, l'UE svolge un ruolo centrale per la stabilizzazione a livello macroeconomico tramite decisioni di politica monetaria e, in misura notoriamente ridotta, tramite la sua politica di spesa. In aggiunta, l'UE partecipa, complementariamente con gli SM, alle politiche redistributive delle risorse mettendo in campo degli strumenti come la Politica Agricola Comune e programmi che impiegano le risorse del bilancio comunitario. Altro aspetto della politica europea riguarda la partecipazione da parte del governo centrale dell'UE nella fornitura di beni pubblici, quali la difesa comune, la rappresentanza diplomatica e la ricerca scientifica, in coabitazione con gli stati sovrani.

Tali ipotesi, tuttavia, vengono accolte in maniera piuttosto scettica da una parte rilevante della popolazione europea e, di conseguenza, da un nutrito gruppo di parlamentari e, più in generale, rappresentanti politici dei più grandi paesi europei. Le istanze sovraniste di questi leader politici potrebbero comunque non compromettere il sogno di un'Europa più forte e più unita, che rispetti i principi sopramenzionati e che possa sfruttare i vantaggi del federalismo fiscale. Affinché ciò accada si potrebbe optare per una federalizzazione "leggera", come suggerito in uno studio da Marco De Andreis, politico italiano di stampo europeista ed ex funzionario della Commissione Europea. Tale ipotesi è stata sottoposta a diverse analisi empiriche e statistiche che ne hanno dimostrato la fattibilità in termini economici e che verranno analizzate in seguito nella loro interezza.

Capitolo II

I Costi e Benefici della Governance Fiscale nell'UE

2.1: Costi e benefici di un modello federale in Europa

2.1.1: Quadro generale per un federalismo fiscale

L'Unione Europea è nata con l'obiettivo di mantenere la pace e la stabilità all'interno dei confini europei, di rendere effettiva la ricostruzione post-bellica e rilanciare le economie degli SM, sfruttando al meglio le interdipendenze già esistenti e di nuova costituzione tra i vari paesi. L'Unione, tuttavia, non è mai stata definita in maniera rigida come avviene con le costituzioni nazionali, poiché i trattati fondativi hanno sempre lasciato degli spiragli di innovazione e rafforzamento dei poteri destinati al governo centrale dell'Unione. L'esempio più lampante è rappresentato dalla possibilità di instaurare delle cooperazioni rafforzate a livello intergovernativo per tutte le materie che non sono di competenza esclusiva dell'UE. Tramite tali cooperazioni, o tramite le decisioni del Consiglio e del Consiglio Europeo, i governi hanno il potere di affidare ulteriori poteri alla Commissione o ad altri organismi comunitari, senza dover modificare i trattati su cui si fondano le istituzioni europee. Un esempio derivante dall'attualità risiede nella possibilità di emissione di obbligazioni garantite dall'intera Unione per la mutualizzazione del debito pubblico derivante dall'applicazione delle misure economiche di contrasto allo shock legato alla pandemia causata dal coronavirus SARS-CoV-2. La decisione su questi bond è stata rimessa ad un organo intergovernativo informale, l'Eurogruppo, nel quale tutti i ministri delle finanze dell'Area Euro si riuniscono per discutere tematiche economiche e di finanza pubblica. Questo stesso metodo decisionale è previsto dal TFUE, all'articolo 137, che però non ne limita eccessivamente il raggio di azione potenziale, delineandone solo le modalità di riunione. Una così ampia libertà di rafforzamento e centralizzazione del potere è, tuttavia, affiancata dal potenziale rischio di regressione della cooperazione tra i paesi UE e tra i vari governi dei paesi stessi. Infatti, è pacifico che in capo ai governi risiede il potere di ridurre la libertà d'azione degli attori comunitari per riappropriarsi di poteri che erano in precedenza stati delegati alla Commissione, al Consiglio Europeo o ad altri organismi sovranazionali.

Dal punto di vista empirico, è possibile prendere come esempio i livelli di spesa gestiti dal governo centrale degli Stati Uniti, analizzando quanta parte della spesa in relazione al PIL nazionale viene destinata alle singole voci di bilancio. Ovviamente, tale analisi non può

assumere le forme di un paragone diretto tra due stati sovrani, ma può essere un punto di partenza per l'analisi del potenziale che avrebbe un'UE federale. Prendiamo quindi il bilancio federale degli USA dell'anno 2007 (Tab. 2) il quale è il risultato di un modello di federalismo fiscale puro, molto distante dai modelli attuali di spesa dell'Unione Europea. Come è possibile notare dalla Tab. 2, le voci principali di spesa sono legate alla previdenza sociale, che da sola rappresenta un quinto del bilancio federale degli Stati Uniti, e dal welfare, che comprende anche le spese di assistenza sanitaria, che ammonta a poco più di un terzo del totale di spesa.

Tab. 2: *Voci di spesa bilancio federale USA 2007 (in percentuale al PIL)*

Voci di spesa	% del PIL USA
Difesa	4,0
Previdenza Sociale (sistema pensionistico)	4,3
Assistenza sanitaria	4,9
Welfare e sussidi	2,6
Interessi passivi sul debito	1,7
Altre voci	3,2
Totale	20,7

Fonte: Marco De Andreis, "Il Federalismo Fiscale E L'Unione Europea"

È però necessario fare delle distinzioni che assumono forma rilevante per l'analisi successiva. Infatti, per l'UE è quasi impossibile la federalizzazione del sistema pensionistico e delle spese per il welfare. Per quanto riguarda la previdenza sociale, in Europa coesistono sistemi previdenziali sostanzialmente differenti tra loro e tali discrepanze ne impediscono l'accentramento a livello comunitario. Le differenze più rilevanti sono dovute ai diversi assetti demografici e ai diversi metodi di tutela dei propri interessi da parte dei gruppi di influenza nazionali, che esercitano un potere più forte in alcuni paesi rispetto ad altri. Questi due aspetti fanno sì che sia complicato immaginare un sistema previdenziale unico europeo, anche se ciò porterebbe ad una perdita di completezza per un potenziale modello federale comunitario.

Un altro ambito in cui si generano contraddizioni con il modello federale standard è quello del welfare e dei sussidi alle famiglie e ai singoli. Nell'Europa attuale è quasi impossibile unificare i sistemi di welfare poiché essi sono altamente diversificati e, per ogni Stato membro, affondano le proprie radici in tradizioni nazionali che prevedono livelli di intervento da parte dello Stato totalmente diversi tra loro. Gli stessi cittadini presentano preferenze diverse dal

punto di vista della domanda del bene welfare e queste differenze porterebbero a una inefficienza nell'allocazione di risorse se il sistema fosse gestito a livello centrale dal governo comunitario.

Le lacune appena sottolineate di un possibile modello di federalismo fiscale europeo non entrano, però, totalmente in contrasto con ciò che è esplicitato nel trattato di Lisbona. Infatti, uno dei principi fondamentali su cui si fondano i dettami giuridici ed economici dell'Unione Europea è quello della sussidiarietà, ossia il principio che prevede l'intervento da parte di un organismo sovrapposto solo se gli organismi regionali o nazionali non possono realizzare in maniera efficace ed efficiente gli obiettivi in questione. Tale principio, ad oggi, permette l'individuazione del soggetto preposto ad intervenire in una determinata situazione in base all'efficienza del suo intervento e ciò permette di affidare la responsabilità di una determinata azione sul piano economico o politico all'ente o all'autorità più vicina dal punto di vista territoriale o giurisdizionale. Molti ritengono che il principio di sussidiarietà permetta di limitare le aree di intervento dell'Unione e che possa essere utilizzato come strumento da parte degli Stati Membri per riappropriarsi dei poteri e delle competenze cedute al governo comunitario. Il principio di sussidiarietà però permette di tutelare l'importanza che viene data, anche in un modello di federalismo fiscale, alle inefficienze derivanti dall'eccessiva centralizzazione delle scelte e delle politiche applicate, soprattutto in ambito economico e fiscale.

2.1.2: Come potrebbe cambiare il bilancio dell'UE

Fatte salve le voci analizzate nel paragrafo precedente, molte altre funzioni svolte principalmente dai governi nazionali potrebbero ricadere nei poteri di un governo comunitario che possa avere un potere di spesa derivante da una centralizzazione del sistema fiscale e tributario, attraverso una riforma in senso federale dell'Unione. La teoria del federalismo fiscale applicata alla situazione in analisi porterebbe a riflettere sulla federalizzazione di alcune voci di spesa e investimento quali:

- la sicurezza comune e il controllo delle frontiere;
- politica estera comune;
- progetti di investimento e ricerca scientifica;
- difesa;
- programmi di redistribuzione regionale.

Una riorganizzazione di queste voci porterebbe ad una riduzione delle inefficienze allocative presenti nella situazione attuale del bilancio europeo, in quanto la spesa proveniente da Bruxelles per ognuna di queste voci si affianca, per come è organizzata oggi la politica di spesa comunitaria, agli interventi dei singoli stati. Ad esempio, le spese sostenute per la ricerca scientifica da parte dei governi nazionali ammontava all'1,84% del PIL complessivo dell'Unione Europea nel 2006, raggiungendo una somma di 212,8 miliardi di euro. A tali fondi, si affiancava un'ulteriore somma pari allo 0,03% del PIL europeo stanziata nel bilancio comunitario. Quindi, se analizziamo le fonti di ogni euro di investimento in ricerca scientifica, il 98% dei fondi proviene dai governi nazionali mentre solo il 2% dagli organi comunitari. Inoltre, lo stanziamento proveniente dai fondi europei viene allocato in maniera totalmente inefficiente considerando che lo 0,03% del PIL, come prima menzionato, deve essere ripartito per tutti i 27 stati dell'Unione, non potendo effettuare una discriminazione per merito se non con bandi pubblici. In aggiunta, risulta dai bilanci degli Stati Membri che molti dei fondi europei destinati a progetti specifici non sono pienamente o efficacemente impiegati, portando quindi ad un'ulteriore inefficienza dal punto di vista burocratico ed economico.

Da un'analisi seppur sintetica, è evidente che un diverso meccanismo per gli investimenti in progetti di ricerca scientifica a livello centralizzato porterebbe a una maggiore efficienza e alla possibilità di realizzare progetti in scala molto maggiore rispetto a quanto possano permettersi anche gli Stati più ricchi all'interno dell'Unione Europea. Ad esempio, il programma europeo "Orizzonte 2020", lanciato con l'approvazione del bilancio pluriennale 2014-2020, mette a disposizione 80 miliardi di euro per la ricerca e sviluppo, accessibili tramite bando di concorso per i promotori di progetti svolti sul territorio europeo. Tali risorse, se spalmate sui 7 anni di previsione del bilancio pluriennale, ammontano a meno dello 0,0001% del PIL annuo dell'UE (considerando il dato del PIL 2017 pari a 15300 miliardi di euro). Una spesa gestita in questa maniera non potrà portare l'UE a competere con i grandi colossi del campo della ricerca e della tecnologia, quali Cina e Stati Uniti, poiché non può esserci una visione unitaria se le spese e i finanziamenti per i programmi di ricerca e sviluppo vengono concentrati a livello nazionale e non europeo.

Questo tipo di ragionamento verrebbe facilitato se l'UE assumesse una maggiore responsabilità di coordinamento e gestione delle risorse nel campo della difesa e del comparto militare a livello comunitario e non delegato ai singoli SM. Infatti, la centralizzazione delle spese militari e di difesa porterebbe ad una spinta ed un interesse maggiore per rendere più efficienti ed innovativi questi comparti che svolgono da sempre un ruolo di driver di sviluppo tecnologico e produttivo. Questa proposta deve, ovviamente, essere inserita in una visione

innovativa più generale per quanto riguarda la creazione di un esercito unico europeo che venga direttamente gestito dal governo centrale tramite stanziamenti diretti. Oggi, gli SM spendono in media il 2,25% del loro PIL nazionale per il comparto difesa. I dati relativi ai singoli stati variano tra lo 0,5% speso dall'Irlanda al 3,8% speso dalla Grecia, passando per i paesi più importanti dell'Unione che spendono tra l'1,2% (Spagna) e il 2,4% (Francia). Questo significa che l'Europa intera spende poco più di 200 miliardi all'anno per le spese di difesa e, tramite un'analisi qualitativa di spesa, è evidenziabile come l'ammontare speso risulti inefficiente. Se venisse creato un esercito unico europeo, la spesa richiesta in percentuale al PIL europeo oscillerebbe tra l'1% e l'1,5%, portando così l'ammontare complessivo a 153 miliardi di euro nello scenario più contenuto, portando così l'UE ad essere tra le prime tre potenze mondiali per spese di difesa, al pari di USA e Cina.

2.1.3: *Il federalismo leggero*

Come evidente dall'analisi fin qui portata avanti, l'UE che si instaurerebbe tramite i cambiamenti nel modello di spesa e di finanziamento assumerebbe sicuramente degli aspetti federalisti, ma non si avvicinerebbe nemmeno lontanamente alla forma di un Super-Stato, sulla falsa riga del modello americano. La centralizzazione o la federalizzazione delle voci di spesa sopramenzionate porterebbe, sicuramente, ad una revisione delle inefficienze allocative dell'UE attuale, portando ad una diminuzione delle differenze intraeuropee che portano, allo stato attuale, a dei conflitti anticoncorrenziali e a delle frizioni economiche tra i vari SM. L'esempio più lampante è probabilmente quello riguardante le spese in R&S, che portano ad una scarsa efficienza nella scelta e nell'allocazione delle risorse europee e, inoltre, ad uno scarso controllo delle risorse e del loro giusto impiego una volta stanziato tramite bando europeo.

Il primo passo, tuttavia, per la costruzione di quello che molti ritengono un sogno irrealizzabile è la centralizzazione del sistema tributario per permettere al governo centrale, formato sempre da rappresentanti delegati degli SM, di avere un potere di spesa effettivo ed efficace, potendo andare a coprire le voci di spesa suggerite in precedenza tramite stanziamenti comunitari diretti. Le voci citate nei precedenti paragrafi andrebbero a comporre un bilancio molto esiguo rispetto a quanto potrebbe essere il potenziale di spesa di un Super-Stato UE. Infatti, apportando tali modifiche il modello federale assumerebbe una forma "leggera" che permetterebbe di far convergere più nazioni verso questa proposta, andando a smussare le critiche potenziali dai detrattori dell'UE. Nella Tab. 3 sono riportate le voci di spesa legate alla

realizzazione di un modello di “federalismo leggero”, in modo di quantificare quanta parte del PIL europeo verrebbe investita da una modifica dell’apparato di governance europeo in senso federale. L’elaborazione dei dati in tale senso è stata effettuata partendo da un’analisi dell’attuale rapporto tra le voci di bilancio dell’UE (riportati nella Tab. 4) e la spesa media che viene sostenuta negli stati occidentali, non solo appartenenti quindi all’Unione, per le funzioni di governo che verrebbero federalizzate nello scenario riportato in precedenza.

Tab 3: *Bilancio europeo in un modello federale leggero*

Voci di spesa	Spesa (in miliardi di €)	% del PIL UE (2017)
Difesa	153-230	1,0-1,5
Sicurezza interna	45,9-76,5	0,3-0,5
R&S	76,5-153	0,5-1,0
Infrastrutture	45,9-76,5	0,3-0,5
Fondi strutturali	45,9-76,5	0,3-0,5
Aiuti Umanitari e allo sviluppo	76,5-107,1	0,5-0,7
Amministrazione e Diplomazia	15,3-45,9	0,1-0,3
Totale	459-765,5	3,0-5,0

Fonte: Eurostat, Bilancio Europeo 2017

Tab.4: *Composizione attuale Bilancio Europeo (al 2017)*

Voci di spesa	Impegni (in miliardi di €)	% del PIL UE (2017)
Competitività per la crescita e l’occupazione	21,3	0,13922
Fondi strutturali	53,6	0,35033
Politiche di sostegno interne	58,6	0,38301
Fondi agricoli	42,6	0,27843
Sicurezza interna e migrazione	4,3	0,02810
Politiche estere e aiuti umanitari	10,2	0,06667
Amministrazione	9,4	0,06144
Totale	200	1,30719

Fonte: *Annual Activity Report 2017*, (European Commission 2018)

È, quindi, possibile analizzare questo tipo di rimodulazione del metodo di gestione della spesa europea e di modifica delle dimensioni e della forma del bilancio UE solo andando a proporre dei dati in merito ad una fattibilità economica e finanziaria di tale proposta. Questo tipo di analisi lungi dall'essere un'analisi di fattibilità politica della proposta di federalismo leggero esposta nei paragrafi precedenti. Il nucleo di partenza, come già affermato, è la possibilità di dotare gli organi di governo europei con una quantità di risorse sufficienti a sopportare le nuove spese che andrebbero a sostituire le voci del bilancio UE attuale. Un'idea sottoposta all'attenzione politica e pubblica negli anni passati era relativa alla possibilità di federalizzare il sistema di imposte sul valore aggiunto, andando a creare un'unica imposta, basata sull'attuale modello nazionale dell'IVA, gestita interamente dal governo europeo. Andando ad analizzare i dati pubblicati da Eurostat nel 2019 riguardo i consumi familiari dell'anno precedente, è possibile risalire ai dati riportati nella Tab. 5, che illustrano, a livello aggregato, l'impatto del consumo sul PIL europeo dell'esercizio in esame.

Tab. 5: *Consumo nell'UE a 28 e nell'Euro Area nel 2018*

	Consumo (in miliardi di €)	Consumo totale in % del PIL	PIL (in miliardi di €)
UE-28	8579,4	54,30%	15800
EA-19	5936,53	53,00%	11201

Fonte: "Household Consumption By Purpose", *Ec.Europa.Eu*, 2019, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Household_consumption_by_purpose#Analysis_of_EU_aggregates.

Un'analisi quasi superficiale porta a riflettere su come impatterebbe sulla capacità fiscale dell'UE l'introduzione del sistema unico di imposta sul valore aggiunto, prendendo come base imponibile il solo aggregato di consumo, essendo tale dato più facile da monitorare e rilevare su base statistica. Partendo da questa base di dati, il calcolo di una potenziale imposta unica europea sul modello attuale dell'IVA si basa sulla ponderazione delle aliquote europee, calcolata sulla base dei dati rilevati su tutti i 28 paesi facenti allora parte dell'UE (Tab. 6). Il calcolo riportato in tabella permette di trovare l'aliquota normale media dell'UE, che ammonta a 21,46%. Se si calcolasse un ipotetico gettito da IVA europea sui beni di consumo, utilizzando come aliquota il valore medio ottenuto nella Tab. 6, le risorse per finanziare il bilancio UE sarebbero almeno pari a 1.842,14 miliardi di euro per l'UE intera, una somma di molto

maggiore al massimo della forchetta di spesa totale di 765,5 miliardi di euro, riportata nella Tab. 3.

Tab. 6: *Media aliquota IVA dell'UE-28*

Stati Membri	Aliquota IVA
Ungheria	27%
Croazia	25%
Danimarca	25%
Svezia	25%
Finlandia	24%
Grecia	24%
Irlanda	23%
Polonia	23%
Portogallo	23%
Italia	22%
Slovenia	22%
Belgio	21%
Lettonia	21%
Lituania	21%
Paesi Bassi	21%
Repubblica Ceca	21%
Spagna	21%
Austria	20%
Bulgaria	20%
Estonia	20%
Francia	20%
Regno Unito	20%
Slovacchia	20%
Cipro	19%
Germania	19%
Romania	19%
Malta	18%
Lussemburgo	17%
Media UE	21,46%

Fonte: *Info Data*, 2018, https://www.infodata.ilsole24ore.com/2018/01/18/quanto-vale-liva-nei-28-paesi-dellunione-europea/?refresh_ce=1.

Questi dati, ottenuti con un'approssimazione abbastanza elevata, possono dimostrare in maniera relativamente credibile la possibilità di realizzare un ideale modello federale di tipo leggero, che vada a sgravare gli stati nazionali dal carico di spesa relativo ad alcune voci che potrebbero essere sostenute in maniera più efficiente dagli organi comunitari, diminuendo, allo stesso tempo, la necessità di finanziamenti per le Pubbliche Amministrazioni nazionali. Tali

risorse andrebbero quindi trasferite, con uno specifico meccanismo, al governo centrale dell'Unione per permettere la creazione di quella capacità fiscale citata nel primo capitolo, limitata alla sola gestione delle spese relative alle poche funzioni delegate da parte degli SM. Se si volesse implementare una capacità fiscale completa in grado di stabilizzare efficacemente i paesi appartenenti alla potenziale federazione europea, la riforma del sistema tributario basata sulla federalizzazione dell'IVA sarebbe uno strumento non adeguato sia per dimensioni che per concetto socioeconomico. Infatti, l'ammontare del bilancio di un UE veramente federale supererebbe di gran lunga i 765 miliardi ipotizzati in precedenza, ma andrebbe anche a rivoluzionare i sistemi di finanziamento dei singoli SM e dell'UE stessa.

2.2: I costi della quasi concorrenza interna

2.2.1: La tutela della concorrenza nell'UE

La tematica relativa alla concorrenza è uno dei pilastri su cui si fonda la nozione stessa di mercato interno ed essa viene analizzata sia dal punto di vista privato, relativo alle potenziali azioni lesive della concorrenza messe in atto dalle imprese, sia dal punto di vista dell'intervento statale in economia. Mentre la prima concezione attiene specificamente al ruolo giocato dalle imprese nell'influenzare il mercato e i ruoli di potere che le imprese stesse possono assumere mediante la pratica di alcune azioni anticoncorrenziali, il secondo nucleo di attenzione dell'UE riguarda gli effetti che ha l'intervento statale nel sistema economico e imprenditoriale tramite gli aiuti di Stato. La normativa comunitaria vigente in materia di concorrenza trova fondamento nei principi fondamentali contenuti nel Protocollo n. 27 ratificato con il trattato di Lisbona e agli articoli 101 e 109 del TFUE. La base giuridica di partenza è, tuttavia, rappresentata dall'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea (ex art. 2) che ritiene “*un'economia sociale di mercato fortemente competitiva*”⁵ uno dei cardini per uno sviluppo sostenibile dell'Europa, assieme ad una crescita economica equilibrata, alla stabilità dei prezzi e alla tutela dell'ambiente.

Perché ciò si realizzi, l'UE affida all'organo che esercita il potere esecutivo, la Commissione, il controllo sulla maggior parte delle situazioni necessarie di attenzione poiché potenzialmente lesive della concorrenza. Tale controllo viene esercitato in coabitazione con la Corte di Giustizia Europea e con il Parlamento Europeo, tramite la commissione per i problemi

⁵ "Trattato Sull'Unione Europea", *Eur-Lex.Europa.Eu*, 2012, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF.

economici e monetari (ECON). Per quanto riguarda il settore privato imprenditoriale, le regole sono molto chiare e ormai diffuse in quasi tutto il mondo occidentale. Tali norme, introdotte in Italia con la cosiddetta legge antitrust (legge 10 ottobre 1990, n. 287), hanno come focus tre grandi ambiti di intervento, ossia le fusioni o concentrazioni, gli atti di abuso di posizione dominante e gli accordi restrittivi della concorrenza. In particolare, la Commissione Europea vigila su tutte le procedure di fusione che hanno rilevanza sul piano comunitario e che potrebbero portare alla formazione di aziende o gruppi di imprese talmente grandi e con un potere economico così elevato da turbare il mercato concorrenziale e portare difficoltà ai concorrenti più piccoli.

L'aspetto più interessante per questa trattazione riguarda, però, la disciplina degli aiuti di Stato al comparto imprenditoriale e degli interventi dello Stato in economia. La base giuridica di questo segmento di azione è l'art. 107 del TFUE, che recita: *“Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza”*.⁶ È evidente come l'obiettivo di tale disposizione comunitaria sia la tutela del libero scambio tra gli stati aderenti al mercato interno e la tutela della concorrenza tra le imprese sia all'interno della nazione stessa sia, soprattutto, in ambito europeo. Un aspetto importante in questa branca del diritto economico europeo riguarda sicuramente il trattamento delle banche e i salvataggi di stato per le imprese bancarie che si sono rivelati necessari a seguito delle due crisi tra il 2007 e il 2012. Le imprese bancarie, infatti, svolgono un ruolo particolare nell'economia di qualsivoglia stato, poiché esse svolgono il ruolo di gestione dei risparmi e di erogazione del credito. Una situazione di crisi del comparto bancario porta ad un'automatica restrizione del credito e, quindi, ad una diminuzione delle possibilità di accesso ai finanziamenti soprattutto per le imprese non aperte al mercato. In Italia, ad esempio, le banche sono i principali finanziatori delle attività economiche e, quindi, hanno un ruolo fondamentale nel sostegno alle imprese e all'occupazione. A seguito della crisi dei debiti sovrani, in Italia, come negli USA nel 2008-2009, è stato necessario un intervento straordinario di salvataggio delle banche nazionali e territoriali per la tutela dei depositanti e degli obbligazionisti di tali imprese. Questo tipo di intervento rientrerebbe, in linea teorica, tra gli aiuti di Stati disciplinati dall'art. 107 TFUE. Tuttavia, la Commissione, nell'agosto del 2013, ha adottato una comunicazione sul settore bancario che colmava le lacune giuridiche e cercava di stabilire in maniera definitiva

⁶ "Art. 107 TFUE", *Eur-Lex.Europa.Eu*, 2008, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E107&from=IT>.

quali aiuti statali erano ammissibili per tutelare il ruolo delle banche nel complesso meccanismo economico interno all'UE.

2.2.2: Le minacce alla concorrenza legate ai diversi sistemi tributari e fiscali

L'analisi finora effettuata del quadro giuridico relativo alla tutela della concorrenza e alla disciplina degli aiuti di Stato nei diversi settori dell'economia europea è necessaria per giungere allo snodo principale di tale ambito disciplinare, strettamente legato al tema dei costi sostenuti dall'UE e dai suoi Stati Membri a causa della mancanza di una disciplina comunitaria in materia tributaria. Infatti, con l'apertura dei confini e la libera circolazione dei capitali e delle persone, l'UE ha dato vita a nuove possibilità di commercio che prima dovevano sopportare il fardello dei dazi doganali e delle barriere commerciali. Tale novità non ha, tuttavia, portato solo dei risultati positivi per quanto riguarda il mercato e la concorrenza, punto cardine del mercato interno europeo. Il legame che è utile sottolineare per comprendere a pieno la tesi di seguito illustrata riguarda la possibilità di delocalizzazione all'interno del mercato europeo dovuta alla presenza di interventi, diretti o indiretti, da parte degli SM per ingenerare dei vantaggi nei confronti degli altri Stati aderenti al mercato interno. Il quadro normativo in materia concorrenziale, come evidenziato in precedenza, ha un ruolo molto rilevante all'interno degli obiettivi generali dell'Unione, tanto da essere citato nell'art. 3 del TUE, assieme a tutti gli obiettivi principali per cui è nata l'UE stessa. La disciplina molto severa degli aiuti di stato in economia rimarca l'interesse generale tutelato dalle leggi comunitarie affinché la concorrenza sia garantita e nessun governo nazionale possa intervenire per incidere sugli scambi commerciali o per falsare la concorrenza stessa.

La Commissione Europea, nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza in materia di concorrenza, ha riscontrato un grave illecito da parte del governo irlandese, giungendo nel 2016 ad una decisione che può assumere un ruolo centrale nel futuro del sistema tributario europeo. La questione in esame riguarda il trattamento fiscale agevolato che è stato riservato dall'Irlanda a singole imprese, quali Apple, e ha portato a scegliere tale nazione come sede europea di diverse multinazionali. Queste multinazionali hanno sfruttato i vantaggi fiscali offerti dal governo irlandese per poter avere una sede interna all'UE che consentisse loro di agire nei confini del mercato interno, sfruttandone tutti i vantaggi, senza però dover sottostare alle norme tributarie standard che vengono applicate alle altre imprese. Tale comportamento è stato, ovviamente, ritenuto lesivo della concorrenza e ha portato alla decisione della Commissione con la quale viene richiesto il recupero di 13 miliardi di euro di imposte arretrate da Apple. La

decisione in questione è stata impugnata sia dal colosso della tecnologia statunitense sia dal governo irlandese e si è conclusa nel settembre del 2018 con il versamento della multa imposta dall'esecutivo europeo. La motivazione che ha portato alla decisione della Commissione è dovuta al fatto che Apple ha continuamente registrato le vendite e, quindi, i profitti da esse derivanti in Irlanda e non nei Paesi in cui esse avvenivano realmente. Questa pratica elusiva, ovviamente, è stata ritenuta lesiva della concorrenza poiché permetteva alla multinazionale americana di avere un costo legato alle imposte di esercizio praticamente nullo rispetto agli standard europei. Per quantificare i vantaggi sfruttati da Apple nel periodo tra il 2003 e il 2014, anno di inizio dell'indagine della Commissione, basti pensare allo scarto che intercorre tra la normale tassazione sul reddito di impresa in Irlanda e il regime applicato ai profitti di Apple Sales International. A partire dal 1° gennaio 2003, il sistema tributario irlandese prevede l'aliquota del 12,5% sul reddito delle persone giuridiche; nello stesso periodo, l'aliquota richiesta alla multinazionale americana è passata dall'1% del 2003 allo 0,005% del 2014.

Questo caso di studio è solo uno delle tante differenze fiscali che generano delle potenziali falle nel criterio di concorrenza posto alla base dell'UE e del mercato interno, di cui tutti gli SM sfruttano le innumerevoli potenzialità e i vantaggi. A seguito della crisi del 2008, molte imprese, italiane e non solo, hanno deciso di delocalizzare parte delle loro attività produttive, intere divisioni o l'intera azienda in quelli che vengono ritenuti dei paradisi per gli imprenditori. Infatti, nazioni quali la Polonia, la Slovacchia, la Romania e l'Ungheria, hanno visto esplodere il loro Prodotto Interno Lordo negli ultimi anni, grazie a politiche di riduzione delle tutele dei lavoratori e riforme del sistema fiscale che attirassero le imprese, grandi, piccole e medie, in cerca di un nuovo Paese dove trasferire la propria produzione. La Polonia, ad esempio, ha visto passare il proprio PIL nominale dai 190 miliardi di dollari del 2001 ai 589 miliardi del 2018. Questo rapido boom economico è dovuto principalmente all'elevato quantitativo di imprese provenienti da tutto l'occidente che hanno deciso di delocalizzare le proprie imprese sul territorio polacco per sfruttare tutti i vantaggi offerti dal governo e dal fisco di questo Stato. In primis, l'aliquota di imposta sui redditi d'impresa pari al 19% ha una forte attrattiva sugli imprenditori esteri, essendo una delle aliquote più basse in tutta l'UE. Inoltre, il sistema di tutela dei lavoratori è di gran lunga ridotto rispetto alla media dei paesi da cui provengono le delocalizzazioni. Infine, un altro elemento che permette di aumentare l'attrattiva nei confronti delle aziende, soprattutto manifatturiere, sta nella possibilità di sfruttare la non appartenenza alla moneta unica che permette, quindi, di avere dei vincoli fiscali più flessibili e la possibilità di sfruttare il basso valore della propria moneta, lo zloty polacco, per attirare gli investitori esteri e per commerciare i propri prodotti in maniera molto più competitiva sui

mercati esteri, mettendo in pratica una strategia molto simile al dumping. Questi vantaggi appena esposti sono accompagnati dagli aiuti rappresentati dai fondi europei per lo sviluppo dei paesi di nuova adesione all'UE che presentano degli standard di vita più bassi rispetto alla media dell'Unione, i cosiddetti fondi strutturali. Dal punto di vista delle finanze pubbliche, la Polonia ha saputo sfruttare al massimo il crollo dell'URSS nel 1989, poiché a seguito della disgregazione dello Stato sovietico la nascente repubblica polacca doveva sobbarcarsi di un debito pubblico pressoché nullo. Ad oggi, il debito pubblico ammonta a circa il 50% del PIL polacco e questo dà una grande stabilità finanziaria allo Stato, permettendo di disporre in maniera più flessibile delle risorse e di fare ricorso quasi senza vincoli all'indebitamento pubblico.

È evidente come la diversa gestione dei sistemi tributari nazionali vada a creare delle differenze tra le imprese che agiscono nei vari SM dell'UE, andando così ad influenzare il successo delle imprese stesse sul mercato interno e falsando le basi di partenza a seconda del Paese in cui l'imprenditore decide di produrre o vendere. Le basi della concorrenza tutelata dai trattati sono quindi, più o meno direttamente, colpite dai comportamenti e dagli interventi dei governi nazionali che tentano di rendere più vantaggiosa il proprio Paese per aumentare il numero di imprese che decidono di agire sul loro territorio e per aumentare la ricchezza nazionale. Ovviamente, la disciplina degli aiuti di stato presente nei trattati istitutivi prevede delle limitazioni che però vengono spesso aggirate o derogate dall'UE stessa, andando così ad alterare il ruolo che dovrebbe avere il mercato, a scapito degli imprenditori e dell'indotto economico che si avrebbe in condizioni di parità. Se uno stato può concedere degli incentivi direttamente o indirettamente alle imprese autoctone e a quelle che decidono di delocalizzare la propria produzione in quel Paese, è pacifico ritenere che il mercato e le industrie obiettivo degli incentivi subiranno delle distorsioni anche molto profonde. Infatti, se gli incentivi vengono dati dai singoli governi nazionali senza dover rispettare dei limiti prefissati a livello europeo, gli stati con più possibilità di spesa vengono avvantaggiati e potranno aumentare il successo delle imprese nazionali. Tale situazione dovrebbe, in linea teorica, essere esclusa dal panorama europeo grazie al diritto comunitario in materia di concorrenza, ma, nella realtà dei fatti, il meccanismo di controllo non risulta sempre completamente efficace. Gli aiuti di cui godono le imprese sono anche relativi ai vantaggi fiscali offerti dai diversi sistemi tributari nazionali e, date le forti differenze presenti tra le aliquote di imposta societaria evidenziate nella Tab. 7, le distorsioni ingenerate potrebbero essere rilevanti.

Tab. 7: *Aliquote di imposta societaria negli SM (2019)*

Stati Membri	Aliquota IRES
Austria	25%
Belgio	29,58%
Bulgaria	10%
Cipro	12,50%
Croazia	18%
Danimarca	22%
Estonia	20%
Finlandia	20%
Francia	31-33,33%
Germania	30-33%
Grecia	29%
Irlanda	12,50%
Italia	24%
Lettonia	20%
Lituania	15%
Lussemburgo	17%
Malta	35%
Paesi Bassi	19-25%
Polonia	19%
Portogallo	21%
Repubblica Ceca	19%
Romania	16%
Slovacchia	21%
Slovenia	19%
Spagna	25%
Svezia	21,40%
Ungheria	9%

Fonte: “Company tax in the EU” Commissione Europea, https://europa.eu/youreurope/business/taxation/business-tax/company-tax-eu/index_en.htm.

2.2.3: Il paradiso olandese delle holding

Da anni ormai, la capitale dei Paesi Bassi è la sede legale prediletta dalle grandi holding multinazionali e dai gruppi europei e internazionali. La scelta di questi colossi di diversi campi ricade su Amsterdam per i vantaggi fiscali e legali concessi dall’ordinamento olandese che vanno a favorire il settore finanziario di qualsiasi azienda, sia essa stessa un’impresa che opera nel campo della finanza o meno. I casi più noti riguardano le sedi legali di Google, Uber, eBay, FCA, Luxottica, Nike, Rolling Stones e, di recente, Mediaset. Queste società, ed in particolare le controllanti che ne detengono la maggioranza delle azioni, hanno dei grandi vantaggi nel trasferire la propria sede legale presso la capitale olandese, senza dover per forza trasferirvi

anche la sede fiscale. Ad esempio, FCA ha scelto di separare la sede legale e quella fiscale, portando quest'ultima in Gran Bretagna. Basti pensare che presso la propria sede a Prins Bernhardplein, a pochi chilometri da Amsterdam Centraal, la Intertrust, una società specializzata in creazione e domiciliazione di società, gestisce ogni anno un flusso di attività pari a 5 trilioni di euro. Tale immenso ammontare di attività fa capo a poco più di 2800 società e holding provenienti da tutto il mondo. Di questi 5000 miliardi di euro solo una minima parte è soggetta a tassazione ed è per questo che i Paesi Bassi sono considerati il quarto paradiso fiscale migliore al mondo.

I principali vantaggi relativi alla normativa olandese risiedono in due ambiti del diritto societario e tributario che rendono più accessibile la gestione della società stessa e permettono ai soci di maggioranza di risparmiare sulle attività finanziarie condotte dall'azienda stessa. In primis, il diritto societario olandese offre una minore tutela degli azionisti di minoranza poiché permette agli azionisti di maggioranza relativa di ottenere il 50% dei seggi nel Consiglio di Amministrazione con quote ben al di sotto del 30% del capitale sociale. Inoltre, dal punto di vista fiscale, per le società non è prevista nessuna ritenuta sui dividendi in entrata e in uscita, da e verso altri paesi dell'UE. Inoltre, i dividendi ricevuti da società non residenti nei Paesi Bassi non concorrono in nessun modo al reddito imponibile. In aggiunta, i guadagni derivanti da plusvalenze sulla cessione di partecipazioni di società non residenti, riconosciuti come capital gain, non vengono computati nella base imponibile dell'esercizio. Sono meritevoli di attenzione anche i trattamenti fiscali riservati a royalties e dividendi in uscita dai Paesi Bassi non sono soggetti a ritenute fiscali, come avviene invece in altri Paesi. Altrettanto avviene nel Regno Unito, dove FCA ha sede fiscale e non paga le tasse sui proventi ottenuti fuori dal Paese britannico. Il confronto immediato e banale con l'Italia risulta a tratti incredibile per le nette divergenze nelle norme sia tributarie che societarie. Partendo dall'aliquota d'imposta sul reddito di impresa generale, si può osservare come in Italia le imprese sono soggette ad un'imposta sul reddito (IRES) strutturata su un'aliquota uniforme al 24% a cui si deve sommare l'aliquota ordinaria di Imposta Regionale sull'Attività Produttiva (IRAP) del 3,90%.

Per quantificare il discorso normativo finora portato avanti, FCA e le sue 70 società controllate che operano sul territorio italiano con attività di produzione e vendita di beni e servizi hanno versato complessivamente imposte per un ammontare di 1,9 miliardi di euro nel 2016. La fusione del 2014 con Cnh, gruppo automobilistico statunitense, ha lasciato invariato l'assetto fiscale delle società italiane o operanti sul territorio italiano, nonostante il trasferimento della sede legale ad Amsterdam. È, altresì, verificato che le imposte versate da Exor, holding del gruppo FCA con sede nei Paesi Bassi, sono pari a solo 6 milioni di euro, a

cui si somma il saldo di 170 milioni di euro versato per la “Exit Tax”, un versamento richiesto dall’ Agenzia delle Entrate a seguito del trasferimento della sede legale all’estero. I dividendi goduti da Exor e, ancor più in alto nella piramide del gruppo Agnelli, dalla “Giovanni Agnelli BV”, anch’essa domiciliata ad Amsterdam, ammontano a 1,29 miliardi di euro a seguito della fusione con il gruppo Peugeot. Su tali dividendi, essendo considerati dividendi in entrata dal diritto tributario olandese, la Exor non dovrà pagare alcuna imposta e non sono soggetti a ritenuta fiscale, come invece succedrebbe in Italia. A livello quantitativo, per il regime fiscale italiano, i dividendi distribuiti da FCA e goduti da Exor in qualità di soggetto imprenditoriale concorrono per il 5% alla formazione della base imponibile dell’IRES e sarebbero tassati al 24%. Questo regime di aliquote corrisponderebbe ad un versamento di imposta corrispondente a 15,48 milioni di euro per i dividendi che saranno distribuiti a seguito della storica fusione con il gruppo PSA.

Il governo olandese ha condotto un’indagine nel novembre 2018, tramite i funzionari del ministero delle finanze, che si è conclusa con la relazione riassuntiva presentata in parlamento sul tema delle società finanziarie specializzate in gestione degli investimenti esteri. Dal report governativo emergono dati molto significativi, poiché l’ammontare rilevato raggiunge la quota di 4500 miliardi di euro, da ripartire su circa 15 mila aziende finanziarie specializzate, le quali prendono il nome di società “bucallettere” data la loro natura di mera gestione fiscale e finanziari dei flussi di cassa di aziende che producono all’estero. Il dato più rilevante di questa ricerca, tuttavia, è la percentuale di tale ammontare soggetta a tassazione. Infatti, solo il 4,22% dei 4500 miliardi di euro, ossia 199 miliardi, fungono da base imponibile per il calcolo delle imposte societarie. Per avere un parametro di riferimento per capire la rilevanza del valore degli investimenti esteri per l’economia olandese si può confrontare il valore degli investimenti stessi con il valore del PIL olandese per l’esercizio 2018. Considerando che il prodotto interno lordo olandese dell’anno in esame era di circa 840,6 miliardi di euro, il rapporto tra gli investimenti esteri e il PIL nazionale ammonta al 535,33%. Se prendessimo in considerazione solo gli investimenti diretti esteri (IDE), ossia quegli investimenti fatti da un’azienda non residente sul territorio nazionale per stabilire un interesse duraturo in un’impresa residente, i dati che emergono da uno studio della CGIA di Mestre del novembre 2019 pongono l’Italia al penultimo posto nell’UE con un ammontare di IDE pari al 20,7% del PIL. I Paesi Bassi, al contrario, sono in terza posizione con il 184,4% del PIL, secondi solo ad altri due paradisi fiscali quali l’Irlanda, primatista di questa particolare categoria con un dato pari al 261,5% del PIL, e al Lussemburgo, al secondo posto con il 211,3%. I dati appena illustrati, riportati nella Tab. 8, evidenziano un dislivello evidente nell’attrattività dei vari SM

dell'UE per gli investitori stranieri e, come già analizzato in precedenza, tale differenza è dovuta principalmente alle discrepanze nei trattamenti tributari riservati sia alle imprese sia ai flussi di denaro legati alle sole attività finanziarie e all'elasticità delle normative societarie.

Tab. 8: *Investimenti Diretti Esteri in percentuale al PIL in UE*

Ranking	Stato Membro	2016	2017	2018
1	Irlanda	279,7	316	261,5
2	Lussemburgo	305,3	277,1	211,3
3	Paesi Bassi	180,1	203,5	184,4
4	Belgio	110,2	112,3	98,7
5	Estonia	82,0	89,9	82,0
6	Repubblica Ceca	62,5	72,2	66,6
7	Regno Unito	54,9	68,5	66,0
8	Portogallo	59,9	68,8	61,5
9	Ungheria	65,6	66,9	61,1
10	Slovacchia	53,0	62,2	54,9
11	Svezia	55,6	60,1	53,6
12	Lettonia	51,7	57,6	49,9
13	Spagna	45,2	50,8	48,3
14	Austria	39,6	48,6	45,8
15	Polonia	39,6	45,4	38,9
16	Lituania	37,3	41,1	36,6
17	Slovenia	30,6	34,5	32,0
18	Danimarca	31,9	35,5	31,2
19	Francia	28,1	31,6	29,7
20	Finlandia	33,4	35,7	26,1
21	Germania	22,7	25,8	23,5
22	Italia	18,8	21,7	20,5
23	Grecia	12,6	16,4	16,0

Fonte: Stock di Investimenti Diretti Esteri UE, *Ufficio Studi CGIA Mestre*, 2019, <http://www.cgiamestre.com/wp-content/uploads/2019/11/Multinazionali-30.11.2019.pdf>.

2.2.4: *Le possibili soluzioni per le misure dannose della concorrenza*

Per entrare nel dettaglio di un possibile modello fiscale che riduca le distorsioni in materia concorrenziale a livello di Unione Europea è prima necessario sottolineare, ancora una volta, i limiti che, ad oggi, mettono a rischio l'integrità strutturale del sistema economico concorrenziale che si trova alla base della formazione dell'Unione. Secondo Franco Gallo, ex Ministro delle Finanze del governo Ciampi, nonché Presidente Emerito della Corte Costituzionale della Repubblica Italiana, è inconcepibile come le diversità presenti tra i vari

sistemi fiscali e tra i trattamenti tributari specifici per le imprese in ogni SM vengano, ancora oggi, ritenute compatibili con il corretto funzionamento dei mercati reali e finanziari e non distorsive della concorrenza a livello comunitario. Le evidenti distorsioni nelle scelte di localizzazione delle attività produttive all'interno dello stesso mercato unico, fortemente voluto come base del sistema comunitario, sono sicuramente dei gravi fardelli che deve sopportare il mercato stesso che rallentano, inoltre, lo sviluppo potenziale che potrebbe generare la forza economica di una vera unione economica e monetaria come quella formata all'interno dell'UEM. Per fare dei passi avanti, secondo la teoria assai condivisibile del professor Gallo, è indispensabile partire dai concetti base della concorrenza fiscale, andando a fissare dei principi che sanciscano definitivamente cosa può essere riconosciuto come atto dannoso per l'equilibrio concorrenziale in ambito tributario. Per raggiungere tale obiettivo, a tratti assimilabile ad una visione politicamente utopica, è fondamentale che vengano momentaneamente abbandonate le discussioni sul come definire il concetto di politica fiscale dannosa per la concorrenza, per prediligere un'analisi tecnica dei costi che deve sopportare il mercato interno a causa del volere di alcuni stati che basano la propria attrattività su dei sistemi tributari altamente vantaggiosi per le attività produttive.

Il primo passo significativo verso un'unificazione dei regimi tributari nazionali venne fatto dall'allora Commissario Europeo per il mercato interno, il professor Mario Monti, ex Presidente del Consiglio italiano, con il codice di condotta per la tassazione delle imprese firmato dal Consiglio Europeo in data 1° dicembre 1997. Il nucleo principale di applicazione su cui venne posta l'attenzione nel codice riguardava, come espresso al punto A, le *“misure che hanno o possono avere una sensibile incidenza sull'ubicazione di attività imprenditoriali nel territorio della Comunità”*.⁷ Altro punto chiave del codice riguarda specificamente i casi in cui *“le agevolazioni sono riservate esclusivamente ai non residenti o per transazioni effettuate con non residenti”*⁸, che, attualizzato ai nostri giorni, aderisce perfettamente al caso olandese o irlandese. È, quindi, evidente che i propositi suggeriti dal professor Monti e adottati dal Consiglio Europeo non hanno poi generato i frutti sperati nell'applicazione della disciplina imposta dal codice. Ancora oggi, tuttavia, il Gruppo di lavoro istituito dalla risoluzione del Consiglio Europeo del dicembre 1997 ha il dovere di analizzare le politiche fiscali degli Stati Membri per verificarne l'aderenza ai principi comunitari ma, essendo sotto l'egida del

⁷ "Codice Di Condotta In Materia Di Tassazione Delle Imprese", *Eur-Lex.Europa.Eu*, 1997, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d2cdddef-e467-42d1-98c2-31b70e99641a_0005.02/DOC_2&format=PDF.

⁸ *Ibidem*.

Consiglio Europeo e, quindi, dipendendo a tutti gli effetti dal ramo intergovernativo delle istituzioni europee, non ha grandi poteri decisionali in materia di politiche interne agli SM.

Sicuramente, i concetti di base del modello di controllo ed intervento pensato da Monti nel corso del suo primo mandato come Commissario Europeo possono ancora essere considerati validi per l'economia attuale ma, con altrettanta certezza, è pacifico ritenere tali strumenti insufficienti per livellare le distorsioni presenti in un'economia che si fonda sempre di più sugli aspetti finanziari, anche per quelle imprese storicamente produttive. Infatti, è necessario ripensare il modello fiscale da adottare e, soprattutto è cruciale un cambiamento ideologico per la ristrutturazione del mercato interno europeo. Un tipo di cambiamento che alcuni ritengono radicale, ma sicuramente necessario date le evidenze provenienti dall'analisi delle distorsioni e dei costi che derivano dall'approccio finora avuto in materia fiscale. Il primo step per il raggiungimento di un effettivo approccio unico al sistema tributario deve essere rivolto alle imprese transnazionali e multinazionali che operano in più Stati all'interno del mercato europeo. Tali agenti imprenditoriali dovrebbero essere soggetti ad un trattamento tributario equo ma, soprattutto, non distorsivo indipendentemente da dove scelgono di stabilire la propria sede legale, fiscale e produttiva. Per fare ciò è necessario un meccanismo di rilevazione unica della base d'imposta tramite l'analisi del reddito generato su tutto il territorio europeo affinché tale reddito vada a concorrere per intero al computo della base imponibile unica. Tale meccanismo era già stato presentato nel 2011 con il progetto di legge europea sulla Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) da parte del Gruppo di lavoro voluto dalla Commissione Europea per definire i contorni di un'imposta unica per tutte le imprese multinazionali operanti sul territorio europeo. È evidente, inoltre, come un approccio centralizzato per la definizione di un'imposta europea non deve per forza entrare in contrasto con la riscossione delle imposte calcolate con il metodo proposto nel CCCTB da parte dei governi nazionali. Il modello ideale da questo punto di vista prevede, ovviamente, un ente europeo dedicato alla riscossione di tali imposte che andrebbero a finanziare quindi il bilancio europeo ampliando la capacità di spesa e creando quella tanto agognata "capacità fiscale europea" che porterebbe grandi vantaggi dal punto di vista della stabilità macroeconomica e della riduzione delle inefficienze nel sistema dei meccanismi di finanziamento indiretto del bilancio europeo. Tuttavia, l'ostacolo principale nella realizzazione di un tale programma europeo risiede nella riluttanza da parte dei governi di cedere il potere di riscossione delle imposte poiché in esso risiede parte del potere di stabilizzazione del ciclo economico e, soprattutto, perché le promesse riguardo la gestione tributaria della nazione giocano un ruolo fondamentale sul piano politico ed elettorale.

La risposta più banale a questo tipo di opposizione è anche quella più dirompente che porta ad ulteriori ostacoli di tipo politico. Infatti, il principio su cui si fondano tutti i sistemi tributari democratici, espresso dalla celeberrima frase “*no taxation without representation*”, prevede che solo il parlamento eletto democraticamente dai contribuenti può esigere il versamento di imposte. Per questo, la risposta più corretta alle obiezioni dei governi nazionali che si oppongono ad una visione federalista del sistema tributario europeo può solo aggravare le loro obiezioni. Infatti, l’unica soluzione efficace per la realizzazione di un’unificazione dei sistemi tributari nazionali porterebbe ad una necessaria federalizzazione del modello di governance europea, poiché il Parlamento Europeo, unica istituzione direttamente eletta dai cittadini, dovrebbe ricoprire un ruolo centrale nel nuovo assetto istituzionale, assimilabile al ruolo svolto dai parlamenti nazionali attuali. Ciò faciliterebbe la realizzazione del modello federale citato più volte finora, dando la possibilità di avere una piena realizzazione di quelli che sono i principi cardine che hanno ispirato la nascita della CEE, la ratifica del Trattato di Maastricht e di Lisbona, la nascita dell’Unione Economica e Monetaria e la creazione di un modello di mercato interni mai che non potrà mai raggiungere il suo massimo potenziale fino a quando non esisterà un vero modello che elimini le distorsioni concorrenziali e finanziarie ingenerate dalle divergenze fiscali tra i vari sistemi nazionali.

Un modello federale, del tipo inteso sopra, non porterebbe ad un azzeramento della libertà di adozione di politiche fiscali divergenti da parte dei singoli Stati Membri, in quanto eventuali tributi statali, ossia imposti dai parlamenti nazionali, potrebbero affiancarsi al meccanismo di imposizione fiscale europeo gestito dalla governance comunitaria. Questo permetterebbe comunque il mantenimento di una parte della sovranità fiscale con il potere di gestire le aliquote nazionali aggiuntive per sfruttare una naturale concorrenza fiscale che andrebbe comunque controllata a livello europeo. Quindi, la sovranità fiscale, così come già avviene per la sovranità economica e giudiziaria, ridurrebbe la propria portata ma avrebbe comunque ampi margini d’azione all’interno del framework europeo a tutela della concorrenza da atti di concorrenza fiscale sleale e altri atti distorsivi per l’economia reale, statale e finanziaria.

Le proposte federaliste di unificazione o, quantomeno, di armonizzazione della fiscalità su base europea ripartono direttamente dalle basi ideali dei trattati fondanti dell’UE e, in particolare, dalla scala di valori legata a tali trattati. Infatti, la concezione di Europa come comunità unita nasce per due grandi motivazioni che potevano essere considerate equivalenti nel periodo post-bellico e della guerra fredda, ossia la stabilità economica e la pace duratura. Una volta appurata la stabilità politica e il raggiungimento della pace nei confini dell’Unione,

la svolta ideologica è necessaria per la realizzazione del secondo obiettivo cardine dei trattati comunitari, ossia la stabilità economica, cui si affianca indissolubilmente la prosperità ricercata con la creazione del mercato unico prima e del mercato interno poi. È pacifico ritenere l'aspetto economico prevalente su ogni altro tipo di motivazione che tiene unita l'UE ancora oggi. Per questo, i sistemi di libero scambio e di libera circolazione di merci, persone e capitali non possono perdurare, quantomeno in maniera efficiente, se non viene raggiunta un'armonizzazione dei principi fiscali che potrebbe portare ad una vera stabilità economica, base necessaria per poter dare il via ad un processo di rinnovamento e di nuova prosperità del sistema economico europeo, superando le spinte nazionaliste che vanno solo a minare il potenziale economico del vecchio continente unito. Questo progetto ha molti ostacoli davanti a sé, ma è necessario che i governi nazionali e le istituzioni comunitarie siano in prima linea per abbatterli, con il principale obiettivo di creare le basi per una vera unione di tipo fiscale, economico e politico.

Il ruolo richiesto, quindi, alla governance europea non è subalterno alle istituzioni composte a livello intergovernativo ma, al contrario, diventerebbe un punto di riferimento centrale per il tessuto economico di tutti gli Stati Membri. Tale ruolo, affiancato all'incremento del potere di rappresentanza democratica del Parlamento Europeo, crea la necessità di integrare nella figura del Commissario Europeo per gli Affari Economici una capacità politica maggiore rispetto a quella richiesta allo stato attuale delle cose. Infatti, ad oggi, i Commissari vengono indicati dai governi nazionali, che esprimono sicuramente un indirizzo politico, e vengono supportati dai gruppi del Parlamento Europeo; tuttavia, tali figure vengono solitamente scelte per il loro valore tecnico e di esperienza nel settore, andando a limitare l'importanza della capacità di rappresentanza politica. Questo meccanismo di selezione, spesso, genera scetticismi nell'opinione pubblica, che spesso arriva ad additare i membri delle istituzioni europee, in particolare quelli della Commissione, come dei semplici burocrati che vigilano sul rispetto di alcune norme prestabilite. Con una riforma del sistema europeo in chiave federalista, il governo centrale dell'UE non potrebbe esimersi dall'essere espressione di una certa maggioranza eletta direttamente al Parlamento Europeo. Se tale ristrutturazione istituzionale, base fondante di una possibile riforma del sistema fiscale europeo, avesse luogo, allora il ruolo di responsabilità del comparto economico dovrebbe essere svolto da un'unica figura che assumerebbe le sembianze di un Ministro delle Finanze europeo, andando ad assommare i compiti oggi svolti dal Commissario per gli Affari Economici, dal Commissario per il Mercato Interno e da quello per il Commercio. Tale figura, che diverrebbe politica oltre che tecnica, assumerebbe un ruolo ancora più centrale se la rimodulazione in chiave federale dell'assetto economico e la

riformulazione del bilancio europeo venisse portata avanti nella sua forma più completa, andando ad accentrare il potere di imposizione tributaria e andando a creare una piena capacità fiscale in grado di sostenere le economie nazionali per l'eventuale risposta a shock esterni di tipo simmetrico o asimmetrico.

2.3: Il caso della web tax

L'Unione Europea vuole porsi, nel nuovo panorama dell'economia digitale, come leader e punto di riferimento per la regolamentazione del sistema fiscale riservato alle grandi aziende che operano e generano profitti esclusivamente online. Questa missione non viene, ovviamente, condivisa da alcuni Stati Membri che stanno agendo in maniera ostruzionistica nel corso dei lunghi negoziati avviati sia in sede europea sia in seno all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Come prevedibile sulla base dell'analisi effettuata in questa sede in materia di trattamento fiscale agevolato per le multinazionali e i grandi colossi soprattutto americani, i tre paesi che si stanno opponendo più decisamente alle proposte della Commissione Europea per un piano comunitario per una normativa sulla web tax che possa portare nuovi finanziamenti al bilancio europeo.

Prima di procedere con l'analisi delle proposte e dei negoziati in corso a livello mondiale, è necessario esporre in maniera dettagliata cosa prevede l'ordinamento attuale e come verrebbe modificata la normativa tributaria per le aziende operanti tramite piattaforme online. La web tax, o digital tax, è una tassa che dovrebbe avere come soggetto i profitti generati dalle imprese definite dall'AGCOM come "over-the-top". Tale termine racchiude tutte quelle aziende che offrono servizi, applicazioni, contenuti o altri prodotti in rete e traggono la maggior parte dei propri profitti dalla vendita di spazi pubblicitari, dalla vendita di dati o dalla vendita di contenuti e servizi. Uno dei servizi che si sta sviluppando più rapidamente riguarda l'attività di intermediazione operata tramite piattaforme online tra le richieste di clienti e gli imprenditori o gli esercenti che sono in grado di soddisfarle. Un esempio tratto dalla nostra quotidianità è quello dell'azienda Uber, che intermedia le richieste dei clienti per un servizio di trasporto simile a quello tradizionale dei taxi e riesce a far combaciare tali richieste con le disponibilità degli autisti che aderiscono alla piattaforma come esercenti del servizio.

Nei Paesi europei che hanno da diversi anni avviato un lavoro sulla possibilità di tassare le imprese attive sulla rete, i governi che si sono succeduti negli ultimi 5 anni hanno sicuramente valutato due basi che contribuirebbero al miglioramento del benessere complessivo delle proprie nazioni. Infatti, da un lato vengono maggiormente tutelati i competitor di questi grandi

colossi, grazie ad una diminuzione dello squilibrio di trattamento fiscale, dall'altro viene invece tutelata la posizione dello Stato stesso, tramite un aumento delle entrate fiscali a seguito dell'introduzione dell'imposta con aliquota pari, nel caso italiano, al 3%. Secondo gli studi della Commissione, le entrate generate da un eventuale riforma del sistema fiscale europeo per l'introduzione della web tax porterebbero a Bruxelles un tesoretto di almeno 5 miliardi in più all'anno, andando a generare una capacità di spesa addizionale di cui potrebbero beneficiare tutti gli SM. Se, come sembra più probabile per l'immediato, l'approccio rimarrà su base nazionale, gli Stati vedrebbero un incremento di entrate abbastanza considerevole. Per fare degli esempi, per l'Italia, secondo le stime del governo, il gettito fiscale relativo alla web tax sarebbe di almeno 700 milioni di euro. Il Paese che gioverebbe di un gettito potenziale più alto con l'adozione di un sistema di tassazione digitale, con una struttura simile alla proposta europea, sarebbe il Belgio. Dalle stime fatte dal governo belga, Bruxelles otterrebbe un grande rafforzamento delle casse statali, che riceverebbero un gettito variabile tra i 210 milioni e il miliardo di euro. In uno scenario che vada a considerare la realizzazione del valor medio delle previsioni del governo belga, tale intervento fiscale porterebbe un incremento del 25% delle entrate fiscali, dando così un grande impulso al potere di spesa del governo belga.

La proposta legislativa europea in materia di web tax si basa proprio su queste voci di ricavo che, da anni ormai, rappresentano alcune dei settori di attività con maggiore profittabilità e che si stanno sviluppando in maniera spettacolare. La proposta risale alla precedente Commissione, a guida Juncker, e aveva come principale sostenitore il Commissario agli Affari Economici e Monetari, il francese Pierre Moscovici. Tale proposta, ripresa ora dall'attuale Commissario Paolo Gentiloni, si basa su tre pilastri fondamentali:

- il riconoscimento dell'operatività dell'impresa in uno o più Stati Membri;
- il raggiungimento di valori di fatturato realizzato a livello globale e a livello europeo;
- l'individuazione dei servizi e delle attività che contribuiscono alla formazione della base imponibile.

Infatti, l'imposta andrebbe a colpire solo le società che operano sul territorio europeo e tale operatività potrebbe essere riconosciuta attraverso la verifica di parametri quantitativi. Ad esempio, la proposta della Commissione prevede che un'impresa digitale sarebbe soggetta alla web tax europea se supera almeno un criterio tra i seguenti:

- 7 milioni di euro di ricavi realizzati in un SM;
- 100 mila utenti registrati tra i residenti in un SM;
- 3000 contratti sottoscritti per la fornitura di servizi ad imprese residenti in un SM.

I parametri dimensionali proposti da Bruxelles per l'assoggettamento di un'impresa all'imposta, con aliquota del 3%, riguardano sia il fatturato globale, che deve superare i 750 milioni di euro, sia il fatturato realizzato all'interno dei confini europei, che deve superare i 50 milioni. Inoltre, la web tax, così come proposta, tasserebbe i profitti generati solo dalla vendita di spazi pubblicitari, dalla cessione dei dati o dall'intermediazione tra utenti ed esercenti.

La proposta iniziale di web tax europea aveva assunto la forma di una direttiva UE del marzo 2018 che, prima di essere adottata e recepita in seguito attraverso il passaggio per i Parlamenti nazionali dagli ordinamenti degli SM, ha trovato l'opposizione di alcuni Stati, guidati dai Paesi Bassi, dall'Irlanda e dal Lussemburgo. Tale stop non ha impedito l'azione degli Stati favorevoli all'adozione della web tax, i quali hanno scelto di agire su base nazionale attraverso le leggi di bilancio approvate dai rispettivi Parlamenti. Tra gli Stati che hanno optato per questa via figurano l'Italia, la Spagna, la Francia e il Regno Unito, all'epoca ancora membro dell'UE-28. Questi Stati hanno sentito il bisogno di attivare un meccanismo che proteggesse l'interesse nazionale e la concorrenza leale in un nuovo e precedentemente inesplorato ramo del commercio nazionale e internazionale. Infatti, le stime sul gettito potenziale derivante dall'implementazione della web tax in questi Paesi assumono dimensioni rilevanti considerando che l'aliquota di imposta adottata da questi Paesi è molto modesta ed è a volte inferiore al 3% proposto da Bruxelles. È, altresì, evidente che un approccio limitato ai confini nazionali non può portare allo stesso risultato che si otterrebbe con un'azione unitaria globale o, quantomeno, europea. Se, come risulta dall'esperienza dei fatti, la tassazione sui colossi del digitale è necessaria per contrastare le distorsioni che tali aziende creano a livello concorrenziale nel mercato europeo, allora un'azione ristretta alle singole nazioni porterebbe comunque ad una lotta tra coloro che implementeranno una normativa sulla digital tax e coloro che decideranno di mantenere lo *status quo*. Inoltre, l'azione individuale dei Paesi europei avrebbe una forza negoziale ed economica molto inferiore rispetto ad un piano generale realizzato dalle istituzioni europee e portato avanti sotto i vessilli di Bruxelles.

La minaccia più grande per l'applicazione delle proposte, già presentate e approvate negli Stati europei favorevoli all'inserimento della web tax nell'ordinamento nazionale, è rappresentata dalle pressioni e le minacce dell'amministrazione Trump. Infatti, il governo statunitense, sotto la guida del Tycoon, si è opposto sin dal principio della web tax per tutelare gli interessi dei colossi dell'hi-tech e dell'e-commerce con sede negli USA. All'ultimo forum internazionale dell'economia di Davos, il segretario al Tesoro americano, Steve Mnuchin, ha espresso ai suoi omologhi europei le intenzioni quasi bellicose della Presidenza degli Stati Uniti nei confronti di quei governi che hanno approvato la web tax. Come risultato di questa pressione

operata dal governo americano, i ministri delle finanze di Francia, Italia, Spagna e Regno Unito hanno posticipato il pagamento della prima rata della storia della web tax in attesa del risultato dei negoziati portati avanti in seno all'OCSE. Infatti, Steve Mnuchin ha espressamente dichiarato che gli USA non tarderanno ad applicare arbitrariamente delle misure compensative nei confronti dei Paesi che si apprestano a tassare i loro colossi imprenditoriali, mediante l'applicazione di più o meno pesanti dazi doganali.

L'unica soluzione possibile alla luce delle tensioni emerse all'interno e all'esterno dell'UE sembra, quindi, essere un negoziato più ampio, che coinvolga la maggior parte dei Paesi mondiali, andando così a restringere il raggio di azione degli USA. Ad oggi, il segretariato internazionale dell'OCSE ha portato avanti un lavoro di ricerca e proposta su mandato del G20 dei Ministri delle Finanze e dei Governatori delle Banche Centrali per adottare un framework internazionale per l'implementazione di misure di tassazione rivolte alle imprese operanti sul web. La proposta della Task Force sull'Economia Digitale (TFDE nell'acronimo inglese) si basa su due pilastri principali, il primo dei quali rileva particolarmente per la definizione dei soggetti e le modalità di tassazione. Il lavoro della task force ha portato all'individuazione di un possibile approccio, definito "Unified Approach", che si focalizza su un'analisi duale del soggetto da tassare. In primis, tale proposta suggerisce di assoggettare il gruppo apicale a cui fanno riferimento le aziende operanti sul territorio anche senza avere una struttura organizzata per la gestione dei traffici commerciali e dei rapporti con i clienti. In secundis, la base imponibile dovrebbe essere estrapolata dal bilancio consolidato del gruppo, andando poi a ripartire proporzionalmente i prelievi fiscali tra gli Stati in cui operano il gruppo e le sue controllate. La modalità di ripartizione si fonda sull'individuazione di tre tipi diversi di voci di bilancio, definite nella proposta come "Amount A", "Amount B" e "Amount C". Il principale, Amount A, darebbe allo Stato di residenza del gruppo che redige il bilancio consolidato la possibilità di tassare il profitto ordinario, ossia il profitto generato grazie allo stanziamento di un determinato livello di capitale tramite un certo livello di rischio assunto. La parte eccedente del reddito verrebbe ripartita fra i Paesi in cui opera il gruppo sulla base di determinati parametri che tengano conto dei ricavi generati dall'attività in quegli Stati. Inoltre, per semplificare il calcolo e ridurre al minimo le tensioni potenziali tra i vari sistemi tributari, l'OCSE ha proposto di basare questa distinzione tra parte ordinaria e parte eccedente sui profitti generati per linee di business, ossia su base regionale. L'Amount B e C andrebbero, invece, a considerare le funzioni di marketing e distribuzioni operanti sul territorio, andando a distinguere le funzioni ordinarie, che ricadrebbero nell'Amount A, e quelle straordinarie, che contribuirebbero alla formazione dell'Amount B. Anche in questo caso, le operazioni ordinarie contribuirebbero al

profitto tassabile da parte dello Stato di residenza, mentre quelle straordinarie sarebbero soggette a tassazione sulla base dei parametri stabiliti dal negoziato tra i vari Paesi. Questa proposta è stata presentata alla fine dello scorso gennaio e, secondo il piano d'azione preventivato dall'OCSE stessa, il G20 riceverà una proposta finale da approvare politicamente entro la fine del 2020, anche se la crisi economica e sanitaria del Covid-19 cambierà probabilmente i tempi di approvazione.

Qualsiasi sia la modalità di attuazione, la web tax è un meccanismo ormai necessario in un contesto economico stravolto dall'avvento del digitale e il grande aumento di potere dei pochi grandi colossi dell'e-commerce che hanno generato grandi alterazioni nella concorrenza intra nazionale e internazionale. Le parole dell'attuale Commissario per gli Affari Economici e Monetari dell'UE, Paolo Gentiloni, rilasciate al quotidiano italiano "La Stampa", riassumono efficacemente il tema che si trova alla base del dibattito sulla web tax. Gentiloni afferma: *"A livello tecnico siamo molto avanti sul pilastro uno, quello che prevede di riconnettere le imposte ai mercati in cui i profitti vengono generati: l'economia digitale non consente di avere un sistema di 50 anni fa"*.⁹ Non è più sostenibile, infatti, rimanere legati a sistemi di tassazione imposti decenni fa, considerando la velocità di mutamento legato all'innovazione tecnologica e finanziaria dei giorni nostri.

⁹ "Paolo Gentiloni: "Web Tax, Accordo Globale Entro L'Anno. Altrimenti L'Europa Andrà Avanti Da Sola"", *Lastampa.It*, 2020, <https://www.lastampa.it/topnews/primo-piano/2020/01/24/news/paolo-gentiloni-web-tax-accordo-globale-entro-l-anno-altrimenti-l-europa-andra-avanti-da-sola-1.38373043>.

Capitolo III

Gli effetti del COVID-19 sui futuri Assetti Fiscali dell'UE

3.1: La situazione attuale

3.1.1: La situazione emergenziale: da epidemia a pandemia

Alla fine del 2019 si è iniziato a diffondere nella provincia dell'Hubei in Cina una malattia causata da un nuovo tipo di virus, non ancora conosciuto dalla scienza mondiale, della famiglia dei Coronavirus, probabilmente di origine animale. La patologia connessa al virus, simile a quella nota come Sindrome Respiratoria Acuta Grave (SARS) diffusasi nel 2002-2004, ha preso il nome di COVID-19 e ha manifestato un tasso di letalità molto più alto alle malattie definite come “*coronavirus-related*”, ossia a quelle malattie causate da infezione da virus appartenente alla famiglia dei Coronavirus. Il SARS-CoV-2, nome scientifico attribuito al virus, ha un alto tasso di infettività e ha mostrato, nelle prime fasi della sua diffusione, di poter contagiare un numero molto elevato di persone. Questa nuova malattia ha messo in sofferenza, sin dal principio della sua diffusione, le strutture ospedaliere della città di Wuhan, capoluogo della provincia dell'Hubei, costringendo le autorità cinesi a ricorrere alla costruzione di nuovi ospedali per fronteggiare l'emergenza. In Cina, inoltre, è stata applicata, per la prima volta in tempi di pace, una misura di blocco della circolazione e delle attività economiche in tutta la provincia colpita dalla malattia. Alla fine del gennaio 2020, con circa 59 milioni di persone sottoposte alle misure restrittive, la provincia dell'Hubei stava vivendo la situazione nota come *lockdown* più ampia della storia. Misure simili erano state adottate per altre epidemie e pandemia nel corso della storia, come ad esempio per la peste nera della metà del '300, per la diffusione del colera asiatico, per la gestione dell'epidemia di febbre gialla. Invece, le misure di lockdown, così come applicate in Cina, erano state imposte solo in tempi di guerra nel mondo, o a seguito di gravi attentati terroristici quali quelli dell'11 settembre e quelli nella città di Bruxelles del 2015. Nonostante le misure adottate, la sola provincia dell'Hubei ha contato 84347 contagi confermati da tampone e 4643 morti, stando ai dati rilasciati dalle fonti ufficiali.

Nel gennaio scorso, nei Paesi occidentali si è iniziato ad innalzare il livello d'allerta, ma solo in alcuni, quali l'Italia, sono state approvati dei provvedimenti di allerta che permettevano alle autorità di adottare delle misure sanitarie a livello nazionale o locale. In Italia la situazione d'emergenza è diventata ufficiale con l'approvazione della delibera del Consiglio dei Ministri

del 31 gennaio 2020 che prevede la dichiarazione dello stato di emergenza per 6 mesi. Con tale provvedimento, emanato ai sensi del decreto legislativo n. 1 del 2018, è stato affidato al Capo del Dipartimento della Protezione Civile il potere di emanare ordinanze se necessarie in deroga ad ogni normativa vigente. Il primo caso autoctono riscontrato in Italia è stato rilevato a Codogno, in provincia di Lodi, il 18 febbraio 2020 e da lì si è largamente diffuso in tutta la Lombardia e nel resto di Italia portando ad una vera e propria epidemia che ha messo in sofferenza le strutture ospedaliere lombarde, emiliane, piemontesi e venete.

Il governo italiano ha dovuto, quindi, adottare provvedimenti di isolamento per tutta la popolazione, bloccando dapprima solo gli spostamenti evitabili e, in seguito, le attività produttive non essenziali. Tale blocco ha sicuramente avuto un impatto significativo sull'economia nazionale rendendo necessari diversi interventi di sostegno all'economia, alle famiglie e alle imprese che hanno sofferto a causa del lockdown. La diffusione del COVID-19 ha superato ovviamente tutti i confini nazionali, andando a colpire tutte le nazioni occidentali e non, e ha portato, quindi, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) a dichiarare la situazione di pandemia l'11 marzo 2020. Le misure di lockdown, più o meno restrittive, sono state varate in più di 150 paesi al mondo andando ad impattare sulle vite di più di 4 miliardi di persone nel mondo. La portata delle misure adottate ha sicuramente avuto un impatto enorme su molti aspetti della vita delle famiglie, delle imprese e dei lavoratori autonomi di tutto il mondo, portandosi dietro gravi minacce per la sicurezza economica degli Stati e degli individui.

3.1.2: Gli interventi economici nel mondo

Sin dalla prima diffusione dell'epidemia nella provincia dell'Hubei, le autorità economiche e politiche della scena mondiale erano allertate sull'impatto potenziale che avrebbe avuto l'arrivo del virus SARS-CoV-2 all'interno dei propri confini e delle misure restrittive che si sarebbero dovute attivare vista l'impossibilità di prevenirne la diffusione. Subito dopo il blocco degli spostamenti e della maggior parte delle attività produttive nei Paesi europei più colpiti, come Italia e Spagna, le istituzioni nazionali e internazionali hanno adottato dei provvedimenti di portata straordinaria per il sostegno all'economia reale. La prima grande mossa relativa ai problemi potenziali legati alla diffusione del Coronavirus è arrivata a sorpresa dalla Federal Reserve in data 3 marzo con l'annuncio del taglio dei Federal Funds Rate, ossia i tassi di finanziamento overnight per le banche, di mezzo punto percentuale, portandoli ad un livello dell'1,25%. Il 15 marzo successivo, la Fed ha ulteriormente abbassato i tassi per dare un ulteriore impulso all'economia reale, portando i tassi a livello dello 0,25% e iniettando

nell'economia circa 1500 miliardi di dollari per sostenere la liquidità. Il piano della Fed è stato dal primo momento quello di dare un messaggio di stabilità e di presenza sui mercati, andando a ridurre l'incertezza degli operatori, attraverso dei piani di finanziamento a breve termine in cambio di obbligazioni e asset diversi, come i "mortgage-back-securities" (MBS) e i titoli del Tesoro, a garanzia. Molti esperti hanno definito il piano come il "Quantitative Easing 4" visto che assumeva le classiche forme già utilizzate a seguito della crisi finanziaria negli USA e in Europa dalla BCE governata da Mario Draghi. Il sistema della Fed ha anticipato l'intervento governativo in merito alla pandemia ormai dilagante, prendendo decisioni mai viste prima per prevenire quello che era stato già osservato nell'economia dei paesi già colpiti.

Sul fronte europeo, l'Italia è stata il primo Paese costretto a ricorrere a misure di blocco totale delle attività non essenziali, andando coscientemente incontro ad un crollo degli indicatori economici e fiscali. In seguito, a partire dal 14 marzo con l'annuncio del premier spagnolo Sanchez, le altre nazioni europee hanno dovuto adottare misure restrittive che hanno implicato una riduzione della produzione nazionale e un rallentamento generale dell'economia. Tale shock di tipo simmetrico ha portato l'UE e le istituzioni di governance dell'Area Euro a dover fronteggiare una situazione emergenziale mai vista dai tempi del dopoguerra. Inizialmente, la Commissione Europea e la Banca Centrale Europea, nelle figure delle rispettive Presidenti, hanno tenuto una posizione troppo neutrale per la situazione e hanno usato toni non appropriati per il momento emergenziale che si stavano apprestando ad affrontare. La Presidente della BCE, Christine Lagarde, ha tenuto una conferenza stampa nella quale riaffermava il principio secondo cui il ruolo di Francoforte non può essere quello di rallentare l'aumento degli spread sui titoli di Stato tramite l'intervento diretto sul mercato delle obbligazioni. Queste dichiarazioni, rilasciate in un momento di allerta molto elevata e di un inizio di impennata dei tassi d'interesse sul debito italiano, hanno causato la diminuzione della fiducia degli investitori, portando, così, al crollo più elevato nella storia di Piazza Affari, che ha perso in un solo giorno il 16,9%. Inizialmente, anche la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen non ha sostenuto delle politiche rilevanti per il sostegno all'economia italiana ed europea, fino alla svolta definitiva rappresentata dalla sospensione del Patto di Stabilità e Crescita, approvata dall'Ecofin il 23 marzo.

È necessario, tuttavia, fare una distinzione tra l'operato delle istituzioni europee e gli organi di carattere intergovernativo. Infatti, sin dal primo momento della crisi sanitaria, come testimoniato dagli interventi preventivi della Federal Reserve, gli studiosi e gli economisti avevano pronosticato un forte rallentamento della crescita economica per il 2020, partendo dai dati previsti per quest'anno dalle autorità cinesi (-6/8% del PIL). La grande tensione economica

ha, però, portato ad una riduzione della cooperazione a livello internazionale ed in particolare a livello europeo. I Paesi più propensi ad un'azione unitaria di contrasto alla crisi economica legata a quella sanitaria sono stati sin dal principio l'Italia, la Francia e la Spagna. Al contrario, Germania e Paesi Bassi si sono opposti ad interventi di riforma totale del pensiero economico e fiscale europeo, andando a ribadire a più riprese la possibilità di sfruttare gli organi e i meccanismi già esistenti in ambito europeo per contrastare l'emergenza e la crisi occupazionale. È evidente che i governi cosiddetti "nordici" hanno reagito in maniera completamente diversa alla crisi sanitaria e, di conseguenza, all'incertezza economica ad essa collegata. Ad esempio, la Germania non è stata costretta a bloccare le attività produttive come era successo in Italia e Spagna, poiché sono riusciti a gestire le procedure necessarie per l'individuazione e la diagnosi prima che esplodesse l'emergenza sanitaria all'interno dei loro confini. Questa reazione, più pronta che in altri Paesi, ha permesso al governo tedesco, guidato da Angela Merkel, di arginare le conseguenze catastrofiche che il Coronavirus ha avuto sulle economie degli altri Paesi. Inoltre, il fatto rilevante che è stato reso centrale dagli oppositori ad un intervento unitario europeo riguarda la situazione pregressa dei conti pubblici dei Paesi in sofferenza. L'Italia, ad esempio, è stata messa sotto la lente d'ingrandimento nel corso dell'ampio dibattito in seno alle varie sedute del Consiglio Europeo e dell'Eurogruppo perché ha portato avanti, insieme ad altri 8 paesi, delle richieste molto importanti dal punto di vista istituzionale, economico e finanziario. Dal primo momento di apertura della crisi legata alla pandemia, Italia, Francia, Belgio, Grecia, Spagna, Lussemburgo, Irlanda, Slovenia e Portogallo hanno voluto riaffermare una linea molto ambiziosa per riformare il sistema economico dell'Eurozona per poter affrontare in maniera efficace il tracollo dell'economia nazionale, europea e mondiale. Il nodo del dibattito è, sin dal principio, l'emissione di titoli di debito comune per creare un fondo di dimensioni straordinarie per affrontare in maniera coesa e centralizzata la lotta alla crisi economica, monetaria e occupazionale che verrà. Il progetto dei titoli comuni andrebbe a generare un'entrata di risorse raccolte sul mercato, tramite il collocamento di titoli garantiti dal bilancio europeo, che andrebbero a finanziare dei programmi di spesa, anch'essi comuni, per dare liquidità e sostegno economico alle imprese e alle famiglie. La proposta dei 9 Stati Membri, portata al Presidente del Consiglio Europeo in data 25 marzo, fa leva sul concetto basilare della solidarietà tra Paesi come uno dei valori fondanti dell'Unione Europea e, prima ancora, della CE. Dal punto di vista macroeconomico, invece, la proposta verte su un concetto centrale nei meccanismi di intervento sovranazionali legati agli shock economici. Infatti, in questa situazione l'Europa si trova davanti allo shock simmetrico più importante dai tempi del dopoguerra e potrebbe trovarsi di fronte ad uno shock occupazionale senza precedenti dovuto

al lockdown necessario in molti SM, alla riduzione del commercio con l'estero e all'interno dei confini europei, alla crisi di liquidità di molte imprese e alla diminuzione degli investimenti sui mercati finanziari.

3.1.3: Le previsioni della catastrofe economica

Per comprendere meglio il potenziale distruttivo che potrebbe avere la diffusione del SARS-CoV-2 e le relative misure di contenimento, è utile andare ad analizzare dei dati e delle previsioni macroeconomiche realizzate sulla base delle evidenze riscontrate in diverse economie mondiali. Partendo dal presupposto che questa sarà una crisi su scala globale, è urgente che le autorità di politica economica, monetaria e fiscale riescano a prendere delle decisioni molto forti, con la consapevolezza dell'ingenza dell'impulso necessario per far ripartire l'economia, data la straordinarietà della situazione che ci si sta palesando davanti. Inoltre, bisogna ricordare che il ciclo economico che stavano affrontando le potenze industriali del G20 era in fase di stagnazione e, solo grazie alle politiche adottate dai singoli Paesi, non si è trasformata in una fase di recessione. Tale situazione era dovuta, alla fine del 2019, a condizioni cicliche di tipo strutturale e fisiologico ma, anche, alla guerra commerciale avviata dagli USA nei confronti della sempre più potente economia cinese.

Per avere un chiaro esempio dell'andamento del ciclo economico negli ultimi 5 anni, nella Tab. 9 sono riportati i dati ISTAT sull'andamento del PIL italiano su base trimestrale a partire dal T1 del 2014 e le relative variazioni tendenziali e congiunturali. Per evidenziare l'andamento del ciclo economico italiano, nel Grafico 3 sono riportate le variazioni trimestrali congiunturali del PIL italiano e, dall'analisi del grafico, è evidente come il tasso di crescita sia in netta diminuzione negli ultimi trimestri del periodo di riferimento. Sull'asse delle ascisse sono riportate le variazioni congiunturali su base trimestrale del PIL italiano così come misurato dall'ISTAT.

Tab. 9: *Dati PIL italiano su base trimestrale quinquennio 2014-2019*

Trimestre	PIL (in milioni di €)	Variazione Congiunturale (%)	Variazione Tendenziale (%)
T1-14	406.532	-	-
T2-14	405.925	-0,149%	-
T3-14	406.997	0,264%	-
T4-14	408.768	0,435%	-
T1-15	409.709	0,230%	0,781%
T2-15	412.307	0,634%	1,572%
T3-15	415.066	0,669%	1,983%
T4-15	417.130	0,497%	2,046%
T1-16	421.821	1,125%	2,956%
T2-16	422.564	0,176%	2,488%
T3-16	425.283	0,644%	2,462%
T4-16	426.824	0,362%	2,324%
T1-17	429.565	0,642%	1,836%
T2-17	433.200	0,846%	2,517%
T3-17	435.928	0,630%	2,503%
T4-17	439.706	0,867%	3,018%
T1-18	440.378	0,153%	2,517%
T2-18	442.171	0,407%	2,071%
T3-18	440.953	-0,276%	1,153%
T4-18	442.365	0,320%	0,605%
T1-19	445.572	0,725%	1,180%
T2-19	445.847	0,062%	0,831%
T3-19	447.673	0,410%	1,524%
T4-19	448.217	0,121%	1,323%

Fonte: "Statistiche Istat", *Dati.Istat.It*, 2020, <http://dati.istat.it/#>

Grafico 3: *Ciclo economico in Italia quinquennio 2014-2019*



In un contesto di rallentamento della crescita economica su scala mondiale, l'arrivo della pandemia e delle conseguenze economiche ad essa correlate ha generato un effetto ancor più pesante sulle varie economie nazionali e sul commercio internazionale. Le previsioni per

gli indicatori economici più rilevanti finora rilasciate gettano un'ombra sul futuro prossimo dei Paesi colpiti. Partendo dalla Cina, gli economisti hanno rilevato una decrescita del PIL nel primo trimestre del 6,7%, dovuto principalmente ad un rallentamento delle piccole e medie imprese che hanno rilevato un crollo della produttività del 70% e ad un rallentamento stimato della produzione industriale complessivo del 13,5% per il primo bimestre del 2020. Stessa sorte è prevista per il comparto dei servizi che dovrebbero rallentare della stessa misura del settore industriale. Unica nota positiva per l'economia cinese dell'analisi fatta da Prometeia S.p.A. risulta l'operatività delle grandi industrie private e statali che si è ridotta solo del 10%.¹⁰ Questi dati portano ad una previsione di forte rallentamento della crescita del PIL cinese nel 2020, che dovrebbe assestarsi intorno al 3,2% invece di toccare il valore del 6% previsto ad inizio anno. Per Goldman Sachs, la previsione più realistica per l'indicatore di crescita economica di Pechino è inferiore al 3%, con un rallentamento ancora maggiore se l'epidemia dovesse ritornare anche con i primi freddi autunnali.

Partendo da una previsione generale sull'andamento delle economie mondiali, i dati del FMI riportano un generale rallentamento della crescita dell'economia mondiale che porterà in campo negativo di tassi di crescita su base trimestrale e annua. Il report prende in considerazione tre possibili scenari per l'evoluzione della pandemia nei prossimi due anni che si differenziano sulla base della durata dell'emergenza e delle possibili "ricadute" nei vari Paesi. Lo "Scenario 1" prevede una prosecuzione dell'emergenza pandemica fino alla fine del 2020, con un forte impatto sul PIL mondiale per l'anno in corso e con un rallentamento della decrescita nei prossimi anni. Lo "Scenario 2" ipotizza uno stop per la diffusione della pandemia durante l'estate 2020 e una ricaduta nell'inverno 2021 con un effetto enorme per i dati di decrescita del prossimo anno e degli anni a venire. L'ultimo e più catastrofico scenario, lo "Scenario 3", considera la possibilità di una prosecuzione della diffusione del COVID-19 per tutto il 2020 e una nuova ricaduta per il 2021, andando così ad incidere già sui dati di quest'anno e in maniera ancora superiore per i prossimi esercizi. È evidente che le ipotesi sopra riportate presuppongono la possibilità di un ritorno alla normalità produttiva con la fine della crisi sanitaria, avendo disponibili i Dispositivi di Protezione Individuale (DPI) e disponendo tutte le cautele necessarie per fermare la potenziale diffusione del virus in ambiente lavorativo. Tali dati, riportati nella Tab. 10, sono illustrati in maniera grafica nel Grafico 4 che evidenzia un rimbalzo più netto negli scenari peggiori di decrescita, mentre, nel caso si risolvesse la situazione

¹⁰ *Rapporto Di Previsione Marzo 2020* (Prometeia SpA, 2020), <http://www.prometeia.it>.

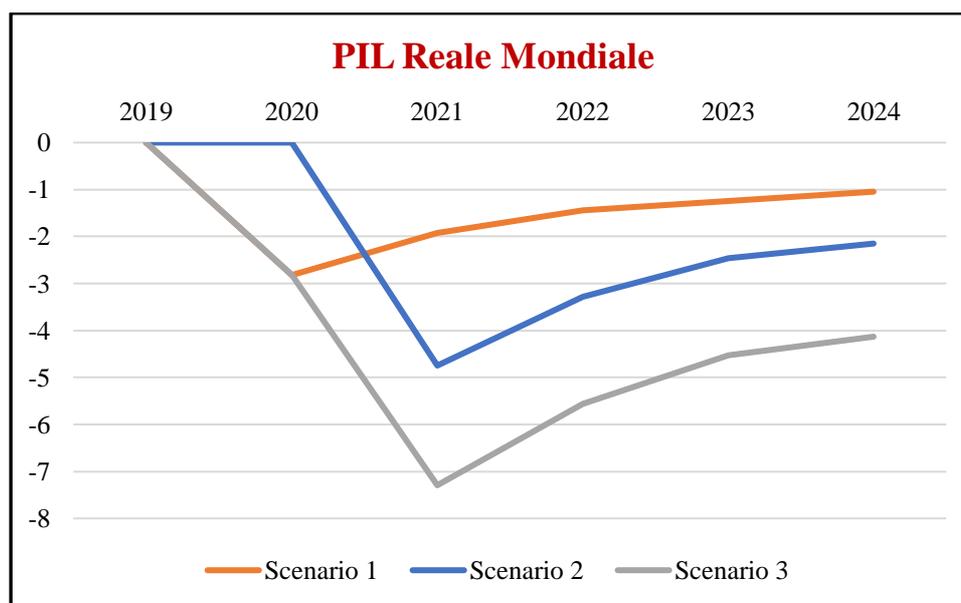
sanitaria nell'anno in corso, la ripresa sarà più lenta in termini di pendenza della curva dei tassi di crescita del PIL mondiale.

Tab. 10: Report FMI sulla crescita economica mondiale per il 2020 (dati %)

Anno	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
2019	0	0	0
2020	-2,82	0,00	-2,82
2021	-1,92	-4,75	-7,29
2022	-1,44	-3,28	-5,57
2023	-1,24	-2,46	-4,53
2024	-1,05	-2,15	-4,14

Fonte: World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown", International Monetary Fund 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.

Grafico 4: Curva dei tassi di crescita del PIL reale mondiale



Nel contesto di decrescita mondiale previsto dalle maggiori istituzioni economiche e monetarie, l'Area Euro è sicuramente una delle economie più colpite dalla crisi sanitaria e, di conseguenza, soffrirà molto più rispetto ad altri Paesi gli effetti recessivi della pandemia di COVID-19. Secondo le previsioni del report di primavera della Commissione Europea, rilasciato in data 6 maggio 2020, l'Euroarea dovrebbe subire un crollo del PIL dell'8% nell'anno in corso, per poi osservare un rimbalzo del 6% per il prossimo esercizio. Prendendo le 5 maggiori economie che hanno adottato l'euro si osservano i dati riportati nella Tab. 11, con l'analisi delle previsioni per il 2020 e il rimbalzo potenziale per il 2021.

Tab. 11: *Previsioni crescita PIL Stati europei Primavera 2020*

Stati Membri	2020	2021
Italia	-9,5%	6,5%
Spagna	-9,4%	7,0%
Francia	-8,2%	7,4%
Paesi Bassi	-6,8%	5,0%
Germania	-6,5%	5,9%

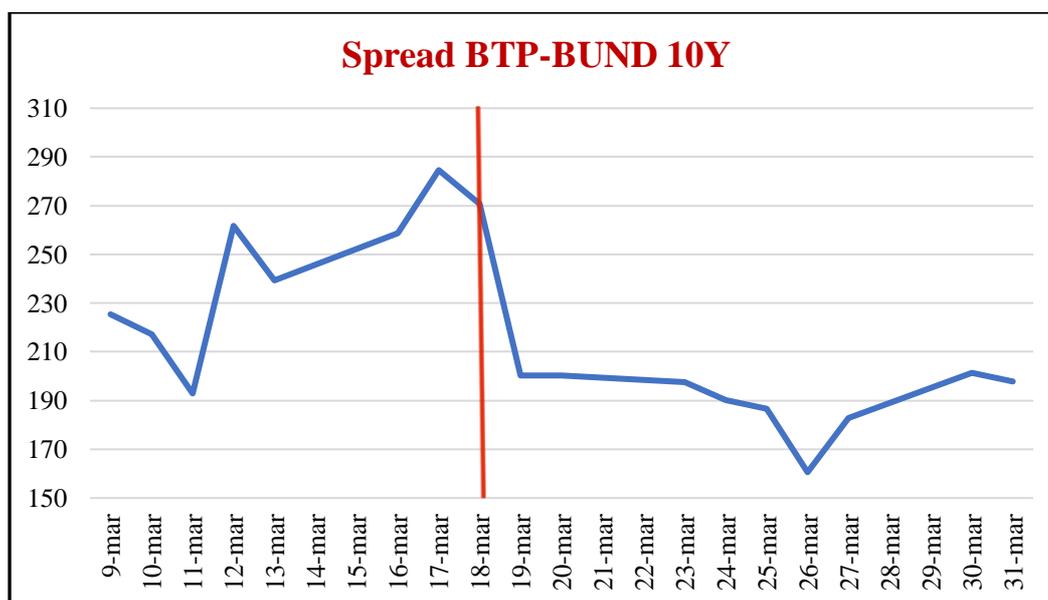
Fonte: "European Economic Forecast Spring 2020", European Commission, *Ec.Europa.Eu*, 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip125_en.pdf

3.1.4: *Gli interventi europei*

Dai dati relativi alle previsioni è evidente la necessità di un intervento anche più sostanzioso rispetto a quelli messi in atto finora in ambito europeo e extra europeo. Basti pensare che la Presidente von der Leyen ha annunciato che per fronteggiare la crisi economica causata dalla pandemia sarà necessario l'impiego di fondi per un ammontare complessivo di 1500 miliardi di euro. Il problema principale nella raccolta e nello stanziamento dei fondi necessari è sicuramente di stampo politico e deve essere risolto il più rapidamente possibile per poter avere una risposta efficace alla prossima crisi. Le risposte accessibili sul piano di interventi di sostegno all'economia sono già state approvate dalle istituzioni europee con una accelerazione dopo il vertice del Consiglio Europeo del 23 aprile scorso. Le azioni intraprese dalle istituzioni comunitarie, quali la BCE e la Commissione, hanno avuto già i primi effetti sull'economia reale e sui mercati finanziari. Ad esempio, la BCE ha lanciato il "Pandemic Emergency Purchase Programme" (PEPP) che consiste nell'acquisto di titoli già ammessi negli "Asset Purchase Programme", attivi dal 2014, con l'aggiunta di commercial paper emessi da società non finanziarie dei paesi dell'Area Euro. Il PEPP ha una dotazione complessiva di 750 miliardi di euro e continuerà sicuramente fino alla fine del 2020, con una possibilità di proroga nel caso in cui non si arresti la crisi pandemica. Al 1° maggio, la BCE ha acquistato 118,811 miliardi di euro di titoli, riuscendo ad ammortizzare il picco degli spread sui titoli di stato, che avrebbe altrimenti reso insostenibile l'indebitamento per gli Stati Membri più colpiti. Gli effetti di ribasso sui tassi di interesse sui debiti sovrani sono stati quasi immediati dopo l'annuncio del lancio del PEPP, dopo che la stessa Presidente Lagarde aveva portato grande incertezza sui mercati all'inizio della pandemia con una dichiarazione molto forte sul ruolo che avrebbe

giocato la BCE in questa crisi. La Governatrice della Banca Centrale Europea, infatti, come accennato in precedenza, aveva dichiarato che il compito dell'istituzione da lei guidata non è quello di gestire gli spread e questa presa di posizione aveva fatto schizzare in alto i tassi sui titoli italiani. A partire dal 18 marzo, tuttavia, con il lancio del programma di acquisto emergenziale i differenziali sui rendimenti sono tornati a livelli pre-pandemia, come evidente dai dati ufficiali sullo spread tra i Buoni del Tesoro Pluriennali italiani a 10 anni e i BUND tedeschi sulla stessa scadenza riportati nel Grafico 5.

Grafico 5: *Andamento spread BTP-BUND 10 anni marzo 2020*



Fonte: Il Sole 24 Ore, 2020, <https://mercati.ilsole24ore.com/obbligazioni/spread/btp-10a-bund-10a>.

L'impegno della BCE, della Commissione e della Banca Europea degli Investimenti (BEI) ha una portata straordinaria con un obiettivo molto concreto, ossia la riduzione dell'impatto economico che le misure di lockdown hanno generato, andando a stabilizzare l'effetto sul livello dei prezzi, sulla fiducia dei consumatori e degli investitori e limitando il rischio di default o sovraindebitamento per gli Stati sovrani e per le imprese, grandi, medie o piccole che siano. In riferimento all'intervento sulle imprese, la Commissione ha intrapreso un percorso non ancora molto comprensibile dal punto di vista della disciplina di intervento e della tipologia di misure che sarebbero destinante al supporto all'attività di impresa sul territorio europeo. Ad oggi, la Commissione Europea ha allentato le regole comunitarie sugli aiuti di Stato vigenti, per permettere ai singoli SM di provvedere a misure di supporto alle imprese operanti sul territorio. È evidente che questa misura abbia permesso ai governi di ampliare la

portata delle manovre economiche straordinarie per la stabilizzazione e il rilancio delle economie nazionali, come, ad esempio, successo in Italia con la manovra presentata dal ministro delle finanze, l'On. Gualtieri, che ha impegnato 400 miliardi di euro per interventi diretti al supporto della liquidità delle imprese. Questo dato non è, tuttavia, confrontabile neanche lontanamente con la quantità di risorse pubbliche sbloccate in Germania a seguito dell'allentamento dei vincoli comunitari. Infatti, Berlino ha stanziato più di 1000 miliardi di aiuti sotto diverse forme e il governo Merkel ha avanzato richiesta per l'approvazione di fondo nazionale di stabilizzazione con una dotazione straordinaria di 600 miliardi, 100 dei quali destinati all'acquisizione di partecipazioni in imprese in difficoltà. La Commissione, nella figura della Vicepresidente Vestager, sta opponendo una forte resistenza in merito per riaffermare un principio che, se ignorato, rischia di mettere in ginocchio la stabilità economica e politica dell'Europa del mercato interno e dell'Area dell'Euro. L'allentamento dei vincoli per gli aiuti di Stato e la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita sono state misure altamente necessarie per non far precipitare il mercato e l'economia reale nel panico, mettendo a rischio il sistema bancario e industriale dei paesi più e meno colpiti. Questo tipo di intervento, insieme alla Cassa Integrazione Europea, denominata "Temporary Support to mitigate Unemployment Risk in an Emergency" o, in breve, SURE, ha generato un abbassamento dell'instabilità politica, economica e finanziaria nell'immediato, ma potrebbe non bastare per mitigare gli effetti della crisi pandemica sul meccanismo del mercato interno e sulla concorrenza europea. Al contrario, l'allargamento dei confini di azione degli SM porterà inevitabilmente alla formazione di due grandi gruppi di Stati, sulla base delle disponibilità di finanze pubbliche che possano essere impiegate per il sostegno necessario alle economie reali. La situazione di partenza pre-pandemica evidenziava già un differenziale importante tra l'economia tedesca e tutte le altre economie europee, in termini di stabilità e di fiducia nel sistema Paese. Il permesso accordato finora agli SM di agire in quasi totale libertà sul piano dell'intervento statale nell'economia, senza vincoli finanziari, legali o logici, potrà solo aumentare il differenziale preesistente e andrà ad avvantaggiare tutti gli Stati più virtuosi e meno colpiti dall'emergenza sanitaria.

Gli interventi necessari, nel medio e lungo periodo, sono di tipo strutturale e persistente nel tessuto economico e normativo dell'Unione. Anche se può sembrare distopico, l'emergenza in cui ci troviamo può e deve essere sfruttata per cambiare la mentalità di approccio alla risoluzione delle crisi e la gestione dell'economia all'interno dell'Unione Europea e, a maggior ragione, dell'Euroarea. Le mosse della BCE, che ricalcano in qualche modo la strategia già adottata con il lancio del primo QE europeo nel 2015, rappresentano un piano che abbia lo

scopo di mitigare l'effetto che avrebbe il virus sulle disuguaglianze inter ed intra nazionali. È fondamentale il mantenimento della stabilità dei debiti sovrani e degli interessi corrisposti sui debiti stessi, data la necessità per i governi di ricorrere all'indebitamento forzatamente in questa situazione emergenziale. Altro punto importante che aiuterebbe il cambiamento strutturale della governance di crisi europea è il mutamento del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) che sarà accessibile ai governi su base volontaria per il finanziamento delle spese sanitarie dirette e indirette, ad un costo molto più basso dei tassi di mercato attuali e, potenzialmente, molto più basso dei tassi futuri sul debito per i Paesi più colpiti. Manca però, per ragioni politiche, un ripensamento del sistema di gestione delle crisi simmetriche, come quella legata alla pandemia di COVID-19, data la scarsa capacità di intervento della Commissione dovuta all'impossibilità di gestire un ammontare di risorse adeguate a tale scopo. Per questo, la proposta più forte fatta finora riguarda la creazione di un fondo europeo per la ricostruzione post pandemia, denominato "Recovery Fund", che permetterebbe di superare i problemi legati all'intervento non coordinato degli Stati in economia. Il fondo è stato deliberato dal Consiglio Europeo del 23 aprile su proposta dei nove Paesi menzionati in precedenza sotto la guida italo-francese, dando mandato alla Commissione di gestire le modalità di erogazione dei finanziamenti e di decidere i metodi di raccolta delle risorse necessarie. Il Recovery Fund è garantito dal bilancio pluriennale dell'Unione Europea per il periodo 2021-2027 e per questo la proposta della Commissione prevede l'inizio di operatività del fondo per il gennaio 2021.

3.2: Come potrebbe cambiare l'UE a seguito del COVID-19

3.2.1: L'impatto degli interventi economici sul futuro dell'UE

Il futuro dell'Unione Europea per come la conosciamo dipende molto più di quanto possa sembrare dalla data di inizio di operatività del Recovery Fund poiché solo allora le disuguaglianze nelle possibilità di intervento statale verranno colmate o, quantomeno, mitigate. Ancora non è chiaro come verranno raccolte le risorse per il finanziamento del fondo per la ricostruzione e ci sono due grandi nuclei concettuali nel dibattito in atto al momento su come debba essere organizzato tale fondo. L'idea di più semplice elaborazione e messa in pratica è sicuramente il finanziamento indiretto da parte degli stessi SM, senza modificare minimamente l'approccio finora usato per il finanziamento del bilancio europeo. Come già detto in precedenza, questo pensiero legato ancora ai meccanismi pre-crisi e alle procedure burocratiche e politiche vigenti fino a metà marzo 2020 non può che portare l'Europa oltre l'orlo del baratro

della crisi finanziaria e sociale a cui sta andando incontro. In due mesi sono stati fatti passi avanti inimmaginabili fino a pochi mesi fa e le istituzioni europee hanno preso decisioni di portata straordinaria per fronteggiare una crisi che ha evidentemente portata straordinaria. Questi passi avanti sono stati compiuti, tuttavia, dalla sola parte delle istituzioni comunitarie che fanno riferimento a Bruxelles e, quindi, da quegli organi che decidono nell'interesse collettivo dell'Europa e della sua stabilità socioeconomica. I governi, invece, come era prevedibile, hanno continuato a mantenere posizioni che avvantaggiassero le proprie imprese, i propri sistemi finanziari e i propri interessi politici. Il ritardo generato per la forte opposizione di alcuni paesi ad un progetto di finanziamento comune per la ricostruzione post COVID-19 ha generato delle perdite enormi nelle economie dei Paesi più colpiti, con riguardo alla situazione occupazionale e finanziaria. La risposta effettiva dei Paesi oppositori di una nuova concezione di solidarietà europea è sin da subito stata molto netta e legata ai meccanismi utilizzati in passato per affrontare altre crisi globali, come la crisi finanziaria e la crisi dei debiti sovrani. Questa rigidità risulta ingiustificabile perché è evidente che le procedure passate non possono essere avere gli effetti desiderati in passato e, soprattutto, perché si vuole nascondere che nei meccanismi già esistenti sono presenti gli elementi che si dovrebbero veramente utilizzare nel prossimo futuro. L'esempio più eclatante riguarda l'emissione di titoli di debito comuni a tutta l'Euroarea per poter finanziare il Recovery Fund che è stato approvato dal Consiglio Europeo. Germania e Paesi Bassi si sono fermamente opposti a tale richiesta per paura di dover finanziare il debito italiano, spagnolo e francese che inevitabilmente raggiungerà livelli molto elevati se comparato a quello previsto nello scorso Semestre Europeo. Per esempio, le ultime previsioni della Commissione Europea suggeriscono che il debito italiano raggiungerà il 158,9% del PIL per il 2020 e diminuirà fino al 153,6% nell'esercizio successivo, a fronte delle previsioni della legge di bilancio del 2020 che prevedeva un livello di 135,2 punti percentuali, con una riduzione di 180 punti base per il 2021. La questione di fondo non sta nel finanziamento del debito di qualche SM più in difficoltà ma nella limitazione delle distorsioni che provocherà inevitabilmente il mantenimento della strategia di intervento attuale per un periodo di tempo sufficientemente lungo da stravolgere le basi di partenza nel mercato delle singole imprese. Siamo di fronte ad una rottura del sistema concorrenziale del mercato interno che andrà ad aumentare le discrepanze nei trattamenti che le imprese ricevono nei diversi Paesi europei, andando ad accrescere il potere contrattuale e commerciale dei Paesi più stabili finanziariamente e, di conseguenza, quello delle loro imprese.

L'Europa ha il potere di apprendere dal passato come ha già dimostrato con il pronto utilizzo di un nuovo meccanismo di Quantitative Easing, che nel 2012 era visto come una

violazione del liberismo e un intervento troppo forte nel mercato da parte delle autorità di politica monetaria. Oggi, nonostante le forzature che inevitabilmente hanno leso gli interessi di alcuni Paesi, il PEPP è solo la base di partenza per assorbire lo shock occupazionale, deflazionistico e produttivo del nostro continente ma, grazie alle esperienze passate, è stato il meccanismo più prontamente attivato. Ora è necessaria una riforma generale dell'impianto di risoluzione delle crisi europee e mondiali che non può basarsi solo ed esclusivamente su mezzi di intervento accettabili in caso di shock asimmetrici ma, come sta avvenendo, deve diventare un sistema di pronto intervento che permetta alla Commissione di attingere a risorse proprie per mantenere veramente una stabilità e una solidità che permettano all'Europa di essere un competitor sullo scenario mondiale. È pacifico definire il MES come pensato nel 2012 uno strumento di intervento per la risoluzione di crisi nazionali ma è altrettanto ovvio che non possa sostenere la ripresa di un intero continente a seguito di una crisi mai vista in tempi di pace. Le giustificazioni per le posizioni assunte dai paesi promotori dell'utilizzo del MES come fonte di finanziamento per la ricostruzione sono legate all'avversione verso le procedure di emissione comune di titoli obbligazionari garantiti dal bilancio europeo, senza però sottolineare che lo stesso Meccanismo Europeo di Stabilità, ente di diritto privato, finanzia il suo bilancio e, quindi, la sua disponibilità di erogare fondi tramite obbligazioni a breve e lungo termine sul mercato garantite dal bilancio stesso e dal capitale proprio sottoscritto dai Paesi dell'Eurozona. Nell'ultimo bilancio disponibile, ossia quello del 2018, tra le passività del MES troviamo 89,201 miliardi di euro di titoli obbligazionari in circolazione, 18 dei quali sono stati emessi nell'esercizio tramite *“4 nuove emissioni di euro bond, 3 rinnovi di bond già esistenti e il lancio del secondo dollar-bond del MES”*.¹¹ Benché la riforma del MES che lo ha trasformato nel cosiddetto “MES Sanitario” non sarà uno strumento sufficiente per la ripartenza delle economie, i Paesi dell'Area Euro che non hanno la possibilità di ricorrere a finanziamenti di mercato ad un tasso più basso dello 0,1% avranno comunque un vantaggio finanziario. L'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani guidato dal Prof. Carlo Cottarelli ha stimato il vantaggio per lo Stato italiano, in termini di minori interessi sul debito, di accedere alla linea di credito del MES Sanitario piuttosto che finanziarsi sul mercato pari a 5,3 miliardi di euro, ossia il 14% della somma massima messa a disposizione.

¹¹ "ESM Annual Report 2018", *Esm.Europa.Eu*, 2019, <https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/esm-annual-report-2018.pdf>.

3.2.2: Le criticità e le potenzialità delle politiche economiche e finanziarie

Come già accennato, la possibilità di risollevare l'Europa intera da questa crisi sanitaria ed economica è legata a doppio filo al mantenimento dell'unità a livello continentale e al rafforzamento dell'intervento coordinato nella gestione e nella risoluzione delle situazioni di emergenza da parte del governo comunitario. L'UE è molto più flessibile dei singoli SM nella sua organizzazione gerarchica e nell'osservanza dei trattati fondanti e ciò può e deve essere sfruttato per decidere dove la governance economica e politica dell'Unione vuole portare i nostri Stati. Infatti, se si continua ad optare per un governance incentrata su base intergovernativa non sarà mai possibile ottenere i risultati sperati dai fondatori della CEE prima e dell'UE poi. Affinché l'Europa non rimanga un concetto geografico o commerciale, è necessario che si inizi a ragionare su un ripensamento dell'assetto istituzionale e di potere oggi vigente; non c'è occasione migliore di quella che stiamo affrontando ora per realizzare l'importanza e il potenziale d'azione dell'Unione e della sua macchina burocratica. Il primo passo per realizzare questo progetto è sicuramente un cambiamento di approccio, che metta da parte gli egoismi nazionali e rimetta a centro delle decisioni il principio più importante che ha permesso la formazione dell'UE come la conosciamo oggi: la solidarietà tra le nazioni. Se veramente si ragionasse in questi termini, il Consiglio Europeo e la Commissione avrebbero l'obbligo morale di realizzare in tempi più che rapidi il progetto del Recovery Fund tramite l'emissione immediata di titoli di debito europei per la raccolta sul mercato delle risorse necessarie a dare supporto alle persone, alle famiglie e alle imprese, anche se ciò andrebbe contro gli interessi di alcuni schieramenti politici nazionali o europei. La solidità del bilancio europeo offrirebbe la base ottimale per lanciare sul mercato delle obbligazioni ad un tasso molto basso e, quindi, con un costo di finanziamento quasi irrisorio. Le risorse necessarie, che secondo le prime stime ufficiali ammontano a 1500 miliardi di euro, non possono provenire dai governi nazionali tramite i meccanismi di finanziamento tradizionali e, soprattutto, devono essere resi disponibili e sotto il controllo della Commissione in tempi molto rapidi.

La domanda fondamentale, tuttavia, riguarda una tematica molto complessa e delicata, che potrebbe rompere alcuni sottili equilibri sullo scenario europeo. Ci si dovrebbe interrogare su quale potrebbe essere il vantaggio di applicare un metodo di finanziamento simile in tempi di pace e ordinarietà. Ammesso che la riforma in senso federalista sia ancora lungi dall'essere messa in atto, la prospettiva più semplice per creare la capacità fiscale europea necessaria per il sostentamento di molte economie sottoposte a stress finanziario o reale potrebbe essere quella di ricorrere al mercato con maggiore frequenza, allargando le maglie del bilancio europeo e

espandendo, di conseguenza, i poteri di spesa e di intervento di Bruxelles. Ancor più accattivante potrebbe essere l'idea di rafforzare il controllo del Parlamento Europeo, in quanto unica istituzione pienamente democratica, sui progetti di spesa della Commissione, a tutela dei diritti che hanno tutti i cittadini dei quali vengono sfruttate i risparmi in maniera indiretta. È, altresì, evidente che i finanziamenti ottenuti in tal modo potrebbero essere spesi per creare un sistema permanente di risoluzione delle crisi di liquidità aziendali e di controllo e di intervento per gli shock occupazionali. Sarebbe molto efficiente estendere il progetto SURE anche per il periodo successivo all'uscita dalla pandemia per allentare la crescita dei debiti pubblici degli SM, sulla quale ha di solito un grande impatto l'ingenza degli ammortizzatori sociali che vengono attivati in situazioni di crisi. Inoltre, la facilità con cui si sono superati i dogmi del fiscal compact e della disciplina degli aiuti di Stato potrebbe essere un punto di partenza per riformare finalmente dei concetti che non si sono dimostrati adeguati al superamento di una crisi finanziaria ed economica. Tutto ciò andrebbe a rafforzare l'Unione Europea e genererebbe una nuova percezione dell'Europa matrigna che viene spesso collegata all'approccio "lacrime e sangue", spesso citato dagli antieuropeisti per alimentare la sfiducia verso Bruxelles.

3.2.3: La riforma federale europea e la sopravvivenza dell'UE

Questi meccanismi avranno, tuttavia, solo un assetto temporaneo finché non verrà seriamente raggiunta un'unione di tipo fiscale. Infatti, non è concepibile la stabilità di queste proposte nel medio-lungo periodo se non viene riformato il sistema di finanziamento del bilancio europeo per equipararlo ai bilanci degli Stati federali, almeno dal punto di vista strutturale. Il processo di emissione delle obbligazioni comunitarie porterebbe giovamento ai progetti di investimento in ricerca, istruzione, sostenibilità sociale e ambientale, ma ciò non potrà essere veramente messo in opera se il bilancio europeo non sarà in grado di garantire effettivamente l'emissione stessa. Il ricorso al mercato e le garanzie relative vengono credute efficaci dagli investitori se l'emittente, ossia tradizionalmente uno Stato sovrano, ha il potere di finanziarsi anche tramite la riscossione delle imposte presso i cittadini. Quindi, in sintesi, la proroga delle misure di intervento straordinarie può essere efficace nel breve termine ma non potrà esprimere il proprio potenziale se non viene riorganizzato tutto il meccanismo fiscale dell'Unione Europea.

Dal punto di vista prospettico, l'UE sta affrontando un momento di alta instabilità politica e di governance legata alle spinte individualistiche che hanno generato rallentamenti o ritardi nella scelta delle tattiche da attuare per il contrasto alla pandemia. Questa condizione,

però non porterà forzatamente ad una graduale dissoluzione dei forti rapporti economici, commerciali, normativi e sociali che ci sono tra gli SM nonostante siano attualmente in contrasto tra loro, poiché ognuno sta perseguendo uno scopo nazionale. Il paradosso di questa situazione risiede nella possibilità che il futuro dell'UE frammentata e spaccata sia proprio una maggiore armonizzazione, se non unificazione, delle regole tributarie per evitare il collasso dei tessuti sociali e produttivi delle varie economie nazionali. Infatti, i meccanismi finora azionati, quali BEI, MES, SURE e, potenzialmente, Coronabond sono, allo stato attuale e senza modifica dei trattati, delle misure in deficit che porteranno ad un incremento dei debiti pubblici degli SM, che raggiungeranno a breve livelli molto meno sostenibili. Infatti, non potendo superare il divieto di *bail-out* imposto dai trattati europei, in particolare dall'art. 125 TFUE, il ricorso a strumenti che aumentano il debito degli Stati è l'unica via percorribile per l'elargizione di aiuti alle imprese e alle famiglie per poter dare uno slancio efficace all'economia. Nel futuro, più o meno prossimo, gli Stati dovranno ripagare il debito accumulato per fronteggiare l'emergenza, anche nel caso in cui le risorse provengano esclusivamente dal Recovery Fund e vengano erogate a fondo perduto, poiché la garanzia dei titoli obbligazionari viene alimentata dagli Stati sovrani secondo i meccanismi di finanziamento del bilancio europeo stabilite dai trattati. Le risorse finanziarie necessarie a risanare il debito dovranno necessariamente provenire dall'economia reale, sotto forma di maggiore contribuzione fiscale o di minore spesa pubblica, andando così a ridurre, o azzerare, gli effetti positivi generati dagli aiuti di Stato o dalla riduzione o posticipazione delle imposte nel periodo corrente. Risulta evidente che far gravare il maggior prelievo fiscale necessario per ripagare le ingenti misure di sostegno attuate oggi agli stessi soggetti a cui sono indirizzati i sostegni erogati in deficit è un controsenso logico, politico ed economico.

Appurata la non percorribilità di quest'ultima strada, possono rientrare in ballo le proposte di uniformazione del sistema contributivo su base europea, andando a concentrare l'attenzione del legislatore comunitario sui soggetti che, a seguito della pandemia, hanno mantenuto una capacità contributiva pressoché costante. È sicuramente il caso delle multinazionali, in particolare di quelle digitali, che sono riuscite a mantenere in piedi un giro d'affari sufficiente a coprire le spese e i costi legati alla minor produttività dovuta al lockdown pressoché totale in alcune aree del mondo. In chiave strategica, quindi, il ricorso a nuovi metodi di contribuzione fiscale da parte delle imprese multinazionali potrebbe andare ad interrompere il meccanismo paradossale illustrato in precedenza, riducendo la quota di risorse finanziate direttamente dai bilanci statali. Se, infatti, venisse approntato un meccanismo, anche temporaneo, di prelievo fiscale per le imprese digitali, il gettito ricavato potrebbe andare

a fungere da finanziamento per le garanzie offerte dal bilancio europeo per l'emissione di titoli di debito comune. Ciò potrebbe essere un primo passo per la riforma in senso federale del bilancio europeo, tramite un meccanismo di raccolta dei fondi necessari al finanziamento delle garanzie e tramite la creazione di un sistema di risorse proprie che possano, anche in futuro, fungere da "cuscinetto" per le situazioni di shock che inevitabilmente colpiranno il sistema europeo.

Dal punto di vista dell'accordo politico, la situazione attuale crea un ambiente favorevole all'implementazione di tali misure, in quanto si farebbe passare una riforma che è nell'interesse dei cittadini attraverso una comunicazione che insista sul tema della "giustizia sociale" e che faccia leva sui valori che i cittadini europei hanno riscoperto a causa della situazione emergenziale che hanno dovuto sopportare negli ultimi mesi. Per queste ragioni è possibile sperare in una virata nell'approccio alla negoziazione di temi molto delicati, come quello della web tax, giungendo a risultati insperati prima della pandemia di COVID-19. È possibile affermare che da una situazione di grave crisi possano nascere le basi per una ripresa del cammino di integrazione europea, che potrebbe portare, finalmente, ad una maggiore coesione sociale ed economica, puntando sul valore fondante della solidarietà.

3.3: Il piano "NextGenerationEU"

L'Europa ha raggiunto, in data 27 maggio 2020, un accordo all'interno dei palazzi della Commissione Europea per un piano di rilancio e riparazione dell'economia comune, con particolare attenzione a quei Paesi che sono stati maggiormente colpiti dal COVID-19. Tale progetto, che è stato denominato "*Next Generation EU*", prospetta l'impiego di un meccanismo innovativo di supporto alle imprese, alle famiglie e agli SM tramite l'impegno di 750 miliardi di risorse provenienti dal Bilancio Europeo pluriennale e attraverso una nuova emissione di eurobond, o obbligazioni comuni, che permettano la raccolta sul mercato dei capitali necessari al finanziamento del fondo. Il meccanismo di raccolta delle risorse tramite emissione di titoli di debito comuni garantiti dal bilancio dell'UE è basato su una struttura di scadenze comprese tra il 2028 e il 2058 e sfrutterà il rating AAA dell'Unione. Le risorse così raccolte, che ammonterebbero a 750 miliardi, andranno ripartite tra sovvenzionamenti, ossia trasferimenti diretti per un massimo di 500 miliardi, e linee di credito per 250 miliardi. Il Next Generation EU comprende dei piani di finanziamento per il Green New Deal, pilastro del programma della von der Leyen come Presidente della Commissione, e per altri investimenti di natura strutturale e innovativa per rendere la ricostruzione un processo che porti verso un nuovo modello

economico più sostenibile. Con i fondi raccolti sul mercato con scadenze e costi di restituzione molto vantaggiosi, l'UE finanzia investimenti selezionati sulla base di tre pilastri che rappresentano altrettanti campi di investimento e aspetti della spesa pubblica e privata. Il primo pilastro mira a sostenere gli investimenti e le riforme che gli SM stanno mettendo e metteranno in pratica per affrontare le difficoltà legate alla crisi. Fanno parte del primo pilastro del piano lanciato dalla Commissione due nuclei fondanti della fase economica che stiamo per affrontare, ossia il sostegno agli interventi governativi per una ripresa sostenibile, realizzati sulla base delle priorità di investimento individuate nel semestre europeo e indicate nei piani nazionali per la tutela ambientale e l'energia, e il sostegno degli indigenti, dei lavoratori, delle PMI e dei sistemi sanitari. Il primo nucleo verrà finanziato tramite uno strumento con una portata di 560 miliardi, anch'essi suddivisi tra finanziamenti a fondo perduto e prestiti rimborsabili a tassi inferiori a quelli di mercato. La seconda voce del primo pilastro, invece, sarà finanziata nell'ambito del nuovo progetto "REACT-EU", che avrà una dotazione di 55 miliardi e sarà resa disponibile già a partire dal 2020. La particolarità di REACT-EU è la modalità di ripartizione dei fondi che si baserà sull'impatto che ha avuto il COVID-19 sui vari SM e non più sulla sola contribuzione degli Stati al bilancio europeo.

Il secondo pilastro può essere, probabilmente, considerato il più importante per la novità che lo contraddistingue. Infatti, all'interno di questo pilastro, focalizzato su rilancio dell'economia europea, è presente un nuovo strumento di sostegno alle imprese per la solvibilità e il rilancio degli investimenti privati. Tale strumento è destinato a quelle imprese che sarebbero altrimenti sane e a livellare le disparità negli aiuti di Stato, andando a garantire equità di trattamento per tutte le imprese che risiedono in Paesi che non potrebbero permettersi di elargire un ammontare sufficiente di aiuti. Tale sostituzione del bilancio europeo a quello nazionale va a ridurre i rischi di danno alla concorrenza che sarebbero stati inevitabili nel caso in cui la Commissione non avesse preso misure adeguate a frenare l'intervento dei singoli governi nazionali, sulla base delle differenti capacità finanziarie. Lo strumento in questione verrà finanziato con 31 miliardi e potrà portare allo sblocco di circa 300 miliardi di sostegno alla liquidità e alla solvibilità delle imprese sane che hanno subito un arresto del fatturato e dell'offerta di posti di lavoro a causa dell'arrivo della pandemia.

Il terzo pilastro assume un'altissima rilevanza per il settore sanitario a cui sono spesso state sottratte risorse promesse in precedenza, andando così ad indebolire la sanità pubblica e, soprattutto, la ricerca e la prevenzione, chiavi fondamentali per affrontare al meglio situazione come quella che stiamo vivendo. Per realizzare ciò, la Commissione ha deciso di stanziare 9,4

miliardi per la nascita del programma “EU4Health” che investirà in prevenzione, controllo di farmaci e dispositivi di protezione e prevenzione delle crisi sanitarie.

Il nucleo concettuale fondamentale di questa proposta, tuttavia, non riguarda le modalità di spesa o i settori in cui verranno concentrati gli investimenti. Infatti, la svolta ideologica più rilevante riguarda l'utilizzo del bilancio europeo in forma così massiccia per garantire un debito che era inevitabile per far ripartire l'economia e le strutture pubbliche del nostro continente, che è stato il più colpito al mondo dall'emergenza COVID-19. Il piano presentato dalla Commissione e ancora in attesa dell'approvazione del Consiglio Europeo prevede l'impiego del bilancio comunitario per la garanzia degli eurobond necessari alla raccolta dei 750 miliardi del piano di ricostruzione del nostro continente. Tale scelta è anche accompagnata dalla proposta di aumentare il bilancio europeo fino a 1100 miliardi per il prossimo periodo, in modo da aumentare la capacità di intervento comune nelle situazioni necessarie e per investire in quei Paesi che hanno bisogno di recuperare il ritardo accumulato a causa della pandemia. La proposta degli eurobond è sicuramente un forte segnale della ritrovata unione tra gli Stati a seguito della tragica situazione che sta attraversando il mondo ma, dal punto di vista strettamente economico non esprime il potenziale che invece potrebbe avere se il bilancio fosse alimentato da risorse proprie del governo centrale di Bruxelles. Come sottolineato nel paragrafo precedente, infatti, il meccanismo di finanziamento del bilancio tramite il solito sistema di contribuzione degli SM porta ad alterare l'impatto annunciato dalla Commissione, soprattutto per quanto riguarda la porzione dei fondi erogati sotto forma di trasferimenti. Nonostante il principio secondo cui la garanzia delle obbligazioni entrerà in vigore simultaneamente alle prime scadenze, ossia nel 2028, parte dei trasferimenti che vengono erogati ai Paesi più colpiti dal virus dovranno comunque essere restituiti per sostenere la garanzia offerta dal bilancio europeo sui titoli di debito comuni. In particolare, come risulta dalla Tab. 12 riportata di seguito, Germania e Francia dovranno contribuire per una quota superiore di quanto riceveranno sotto forma di trasferimenti, andando a risultare come principali contributori della garanzia sugli eurobond. Differentemente, l'Italia avrà un vantaggio in termini finanziari dal Next Generation EU di circa 26 miliardi, nonostante il quantitativo totale dei trasferimenti sia molto superiore e ammonti a quasi 82 miliardi. È evidente come il meccanismo di contribuzione standard vada a limitare il potenziale di azione del piano proposto dalla Presidente von der Leyen e che sia necessario ripensare le priorità dell'agenda europea per aumentare il potere del bilancio europeo e ridurre le limitazioni osservate finora.

Tab. 12: Ripartizione dei fondi del Next Generation EU

Paesi	Trasferimenti	Prestiti	Prestiti+Trasferimenti	Contributi Bilancio UE	Trasferimenti Netti
Belgio	5,5	0	5,5	11,98	-6,48
Bulgara	9,2	3,1	12,3	3,98	5,22
Repubblica Ceca	8,6	10,6	19,2	7,6	1
Danimarca	1,2	0	1,2	7,11	-5,91
Germania	28,8	0	28,8	86,68	-57,88
Estonia	1,9	1,4	3,3	0,93	0,97
Irlanda	1,9	0	1,9	5,57	-3,67
Grecia	22,6	9,4	32	8,13	14,47
Spagna	77,3	63,1	140,4	39,21	38,09
Francia	38,8	0	38,8	67,16	-28,36
Croazia	7,4	2,7	10,1	2,67	4,73
Italia	81,8	90,9	172,7	55,86	25,94
Cipro	1,4	1,9	3,3	0,71	0,69
Lettonia	2,9	1,6	4,5	1,28	1,62
Lituania	3,9	2,4	6,3	1,9	2
Lussemburgo	0,2	0	0,2	1,08	-0,88
Ungheria	8,1	7	15,1	6,26	1,84
Malta	0,3	0,6	0,9	0,34	-0,04
Paesi Bassi	6,8	0	6,8	19,27	-12,47
Austria	4	0	4	9,62	-5,62
Polonia	37,7	26,1	63,8	24,39	13,31
Portogallo	15,6	10,9	26,5	7,7	7,9
Romania	19,7	11,6	31,3	11,44	8,26
Slovacchia	7,9	4,9	12,8	3,77	4,13
Finlandia	3,5	0	3,5	6,04	-2,54
Slovenia	2,6	2,5	5,1	1,58	1,02
Svezia	4,7	0	4,7	12,04	-7,34
TOTALE	404,3	250,7	655	404	0

Fonte: "Identifying Europe's recovery needs", *Ec.Europa.Eu*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf.

Per queste motivazioni è importante sottolineare che nel documento promosso dalla Commissione Europea, al terzo paragrafo, viene sottolineata l'importanza di un ripensamento del sistema di raccolta delle risorse europee per uno sviluppo più equo ed efficace. Riprendendo le parole utilizzate nel documento, la Commissione *“proporrà una serie di nuove risorse proprie, che potrebbero comprendere una nuova risorsa propria basata sul sistema di scambio*

delle quote di emissione, un meccanismo di adeguamento della CO₂ alle frontiere e una risorsa propria basata sull'attività delle grandi imprese, come pure una nuova tassazione del digitale, basandosi sul lavoro svolto dall'OCSE".¹² In questo modo la Commissione sottolinea l'importanza del ruolo dell'economia digitale e, quindi, del sistema di tassazione che l'OCSE proporrà di adottare al termine del dibattito che si sta svolgendo nelle sedi opportune. Tuttavia, la Presidente von der Leyen ha sottolineato che l'UE potrebbe procedere autonomamente per la stesura di un proprio sistema di digital tax, riprendendo la proposta di legislazione della Commissione Junker. È evidente che la necessità di un ripensamento del meccanismo di finanziamento per dotare la Commissione, il Parlamento Europeo e le altre istituzioni comunitarie di risorse proprie, spendibili in autonomia, è un concetto che è ormai entrato nel dibattito internazionale ma, se si vuole rendere costruire una vera Next Generation europea dalle ceneri della pandemia di COVID-19, è necessario rendere tale tematica la *conditio sine qua non* del futuro dell'Unione Europea.

¹² "Il Momento Dell'europa: Riparare I Danni E Preparare Il Futuro Per La Prossima Generazione", *Eur-Lex.Europa.Eu*, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0456&from=IT>.

Conclusioni

Dall'analisi qualitativa e quantitativa discussa nei capitoli precedenti, la debolezza del potere di intervento europeo e l'inadeguatezza delle politiche fiscali fin qui adottate, sia a livello europeo che nazionale, hanno portato ad un evidente indebolimento del progetto del mercato interno europeo, aumentando le distorsioni fiscali che hanno un grande impatto sulle decisioni di investimento e localizzazione della produzione. Questa situazione porta ad avvantaggiare i Paesi che applicano delle aliquote di imposta societaria molto basse e riescono ad attirare una quantità considerevole di IDE e poli produttivi. Altrettanto vale per le distorsioni generate dalle diverse forme del diritto societario che rendono più attrattive alcune nazioni dove è permesso controllare operativamente un'intera società senza detenere la maggioranza assoluta del capitale sociale.

La necessità di un ripensamento generale del modello fiscale è un punto cruciale del futuro europeo, in quanto mantenere lo *status quo* porterebbe a un ampliamento della forbice già esistente tra Paesi che attuano forme al limite della concorrenza sleale, quali i Paesi Bassi e l'Irlanda, e Stati che scelgono di tassare più pesantemente le imprese rispetto ai patrimoni personali. Inoltre, lo squilibrio negli IDE tra i vari Paesi europei sottolinea un forte differenziale di potenza economica legata agli investimenti e all'indotto generato dalla presenza di grandi multinazionali che sfruttano la possibilità di insediarsi in Europa senza però dover rispondere a leggi societarie e tributarie troppo vincolanti. Il tema della tassazione delle multinazionali, in particolare delle *digital company*, deve essere rapidamente affrontato a livello globale per arrestare le disuguaglianze di trattamento che ricevono queste grandi società che generano profitti immensi nei Paesi europei senza dover contribuire attivamente alle finanze statali, in quanto il fatturato viene girato in altri Stati e viene sottoposto a diversi regimi fiscali.

L'arrivo della pandemia di COVID-19 e la conseguente crisi economica stanno in un certo modo rivoluzionando il sistema europeo, costringendo le istituzioni a ricorrere a riforme dell'impianto normativo comunitario in tempi inimmaginabili fino al febbraio scorso. La sospensione del *fiscal compact*, la sospensione della normativa sugli aiuti di Stato, il lancio del piano straordinario di *quantitative easing* e, sostanzialmente, la creazione di un nuovo scudo anti-spread, l'intervento della BEI e la creazione di una linea di credito vantaggiosa sfruttando le risorse del MES sono il primo passo verso un'Europa solidale e più unita che però deve ancora fare i conti con gli egoismi nazionali e le barriere culturali ancora non superate. In ultimo, in ordine di tempo, è stato anche lanciato un fondo colossale per la ricostruzione

dell'economia europea per il periodo post pandemico, il "Next Generation EU". Il rischio a cui si va incontro, tuttavia, è considerare questi interventi come una vera rinascita dell'Europa, la quale, nonostante le ottime scelte fatte finora, deve aumentare la propria capacità fiscale e di intervento autonomo per poter dire di aver appreso la lezione delle tre crisi economiche dell'ultimo decennio e presentarsi più pronta per una nuova crisi nel futuro. Gli step necessari per raggiungere questo obiettivo sono l'introduzione di una tassa digitale, la *digital tax*, e l'abbattimento dei differenziali fiscali tra gli SM per creare le condizioni minime per lo sviluppo concreto del mercato interno.

Gli interventi necessari richiamati in questo elaborato non sono altro che i primi passi verso la creazione di un'Unione Europea veramente unita e solidale, in grado di dare risposte efficaci e tempestive di fronte a situazioni di emergenza come quella che stiamo affrontando. La *conditio sine qua non* per assicurare la stabilità e la prosperità dell'Europa per come la conosciamo è il progressivo avvicinamento ad un sistema fiscale di stampo federale, con una maggiore capacità fiscale comune che permetta alla Commissione, sotto il controllo di un Parlamento Europeo rafforzato e più centrale in un sistema più democratico, di agire quando necessario per non lasciare indietro nessun Paese e per portare l'UE ad essere il terzo giocatore nel panorama economico, politico e commerciale globale.

Appendice

Tab. 1: *Processo di integrazione Europea, dalla CECA alla Brexit*

Data	Evento
23 luglio 1952	Belgio, Lussemburgo, Italia, Francia, Germania e Paesi Bassi firmano il trattato della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)
25 marzo 1957	I paesi della CECA estendono la comunità a tutta l'economia con il trattato di Roma. Nasce la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea dell'Energia Atomica (Euratom)
4 gennaio 1960	Viene firmato l'accordo di libero scambio con le nazioni non partecipanti alla CEE, tra cui il Regno Unito
1° luglio 1967	Nascita di un'unica Commissione Europea e di un unico Consiglio
1° gennaio 1973	Entrano a far parte delle Comunità Europee Irlanda, Regno Unito e Danimarca
13 marzo 1979	Entra in vigore il Sistema Monetario Europeo (SME), con l'obiettivo di stabilizzare le oscillazioni monetarie e ridurre l'incertezza negli scambi intracomunitari
1° gennaio 1981	La Grecia entra a far parte delle Comunità Europee
1° gennaio 1986	La Spagna e il Portogallo aderiscono alle Comunità Europee
28 febbraio 1986	Firma dell'Atto Unico Europeo
19 giugno 1990	Firma dell'accordo di Schengen per l'eliminazione dei controlli alle frontiere fra i paesi membri delle Comunità europee.
7 febbraio 1992	Firma del Trattato sull'Unione Europea a Maastricht, che sancisce l'unificazione delle Comunità Europee e la nascita dell'UE
1° gennaio 1994	Entra in vigore il mercato Unico
1° gennaio 1995	L'Austria, la Finlandia e la Svezia diventano Stati membri dell'Unione Europea
2 ottobre 1997	Firma del Trattato di Amsterdam

1° gennaio 1999	Inizia la terza fase dell'UEM: l'euro diventa la moneta ufficiale di 11 Stati membri e viene introdotto sui mercati finanziari. La Banca centrale europea (BCE) è oramai responsabile della politica monetaria dell'Unione che è definita e attuata in euro
1° gennaio 2002	Immissione in circolazione dei biglietti e monete in euro.
1° maggio 2004	Cipro, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania, Malta, la Polonia, la Repubblica Ceca, la Slovacchia, la Slovenia e l'Ungheria entrano a far parte dell'Unione europea.
2004	Adozione e fallimento del trattato sulla Costituzione Europea, a causa dell'esito negativo dei referendum in Francia e nei Paesi Bassi
1° gennaio 2007	Si forma l'UE dei 27 con l'entrata di Bulgaria e Romania
2 marzo 2012	Firma del Trattato sulla Stabilità, Coordinamento e governance dell'Unione Economica e Monetaria, noto come "Fiscal Compact" per contrastare la crisi dei debiti sovrani
1° luglio 2013	Entra a far parte dell'UE la Croazia
31 gennaio 2020	Uscita del Regno Unito dall'UE in applicazione dell'art. 50 del Trattato sull'Unione Europea

Sitografia:

Arrow, Kenneth, Peter Diamond, Robert Solow, and Eric Maskin. "Nobel Laureates and Leading Economists Oppose Constitutional Balanced Budget Amendment". *Cbpp.Org*, 2011. <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/7-19-11bud-pr-sig.pdf>.

"Art. 107 TFUE". *Eur-Lex.Europa.Eu*, 2008. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E107&from=IT>.

"Codice Di Condotta In Materia Di Tassazione Delle Imprese". *Eur-Lex.Europa.Eu*, 1997. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d2cdddef-e467-42d1-98c2-31b70e99641a.0005.02/DOC_2&format=PDF.

"ESM Annual Report 2018". *Esm.Europa.Eu*, 2019. <https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/esm-annual-report-2018.pdf>.

"Il Momento Dell'europa: Riparare I Danni E Preparare Il Futuro Per La Prossima Generazione". *Eur-Lex.Europa.Eu*, 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0456&from=IT>.

"Paolo Gentiloni: "Web Tax, Accordo Globale Entro L'Anno. Altrimenti L'Europa Andrà Avanti Da Sola"". *Lastampa.It*, 2020. <https://www.lastampa.it/topnews/primo-piano/2020/01/24/news/paolo-gentiloni-web-tax-accordo-globale-entro-l-anno-altrimenti-l-europa-andra-avanti-da-sola-1.38373043>.

"Press Corner". *European Commission - European Commission*, 2016. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4610.

Rapporto Di Previsione Marzo 2020. Prometeia SpA, 2020. <http://www.prometeia.it>.

"Statistiche Istat". *Dati.Istat.It*, 2020. <http://dati.istat.it/#>.

"Trattato Sull'Unione Europea". *Eur-Lex.Europa.Eu*, 2012. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF.

Van Rompuy, Herman. "Verso Un'autentica Unione Economica E Monetaria". *Consilium.Europa.Eu*, 2012. <https://www.consilium.europa.eu/media/21560/131298.pdf>.

Bibliografia:

Trattato Sul Funzionamento Dell'unione Europea (TFUE). European Commission, 2016.