

Capitolo XIII

Il finanziamento dei nuovi beni pubblici europei

di Vincenzo F. Russo

Contributo per il Gruppo Astrid sul bilancio europeo

1. Introduzione

Questo capitolo si collega strettamente all'analisi svolta nel cap. 8 sui nuovi beni pubblici europei. Nuove scelte allocative per rilanciare l'offerta europea di nuovi BPE evocano ineluttabilmente un problema di finanziamento in una logica di federalismo fiscale. In un approccio che sconta notevoli passi in avanti nel processo di integrazione economica e politica – ora che la Costituzione europea è stata ratificata da tutti i firmatari del Trattato di Lisbona – alcuni evocano una nuova suddivisione della sovranità fiscale con l'attribuzione al centro di un vero e proprio potere impositivo di carattere generale. Pur apprezzando tale idea in linea teorica, la scelta qui operata esclude proposte concrete in tale direzione per la ragione fondamentale che simili proposte non sono contemplate nell'assetto costituzionale e istituzionale che sta per entrare in vigore. In altre parole sarebbe paradossale che scelte fiscali di carattere fondamentale come quelle di tipiche di un vero stato federale potessero essere assunte senza un ruolo determinante del Parlamento europeo sia in termini di iniziativa che di decisione finale.

E tuttavia nuove spese allocative evocano nuovi strumenti di finanziamento. Qui passiamo in rassegna sommariamente le principali proposte di “imposte europee” che dovrebbero o potrebbero alimentare le risorse proprie della UE. Anche su questo argomento la letteratura è ormai considerevole e ne faremo una rassegna sommaria solo per individuare alcuni criteri di scelta una volta che siano individuati a monte i BPE da produrre e/o da fornire. L'approccio adottato è quello che discende dall'analisi svolta nel cap. 8, ossia, che la scelta dello strumento di finanziamento può e deve essere operata non in generale ed ex ante in termini di maggiore entrate per la UE ma deve essere individuato di volta in volta, in stretta connessione con la natura del BPE di cui si intende incrementare la quantità prodotta e/o fornita.

2. I vincoli del sistema

Ragionando in termini di *tax design*, un sistema tributario moderno e normale dovrebbe rispettare i seguenti cinque criteri: **efficienza** economica; **semplicità** amministrativa; **flessibilità** ciclica¹; **trasparenza** politica; **equità** distributiva.

¹ Il problema della flessibilità è quello della capacità del sistema dei prelievi di produrre gettito nella misura necessaria a finanziare la spesa pubblica quanto meno nei termini della dinamica ordinaria dell'economia. Come noto, il problema è quello della sostenibilità nel tempo. Non si possono programmare spese a medio e lungo termine senza prevedere le corrispondenti entrate. Occorre invece tener sempre presente il legame tra tipo di spesa e tipo di entrata. È significativo che si torni ad enfatizzare questo criterio dopo la fine della sbornia neo-liberista quando la priorità delle priorità era, secondo gli annunci dei governi, la riduzione della spesa pubblica e, a livello UE, quella di non consentirne l'aumento anche infinitesimale.

Ma per la UE in questa fase storica non si prevede un sistema tributario né moderno né normale. Come detto nel cap. 8, il bilancio europeo non deve svolgere le tre classiche funzioni di Musgrave². Non può avere le caratteristiche di un sistema tributario di uno Stato federale del tipo nord-americano o australiano e, nemmeno, tedesco – anche se questo ultimo modello, nelle circostanze, sarebbe probabilmente quello più adatto. Non può avere neanche le caratteristiche di un sistema tributario di uno stato nazionale come evolutosi nella seconda parte del XX secolo, ossia, idoneo a finanziare un governo grosso.

Secondo me, un tale sistema tributario non è necessario né auspicabile anche perché sarebbe un doppione di quelli dei principali paesi membri dell'Europa occidentale. Quello che abbiamo ora è il risultato, in primo luogo, delle scelte fondamentali del Trattato di Roma (1957) dove ci sono poche norme che riguardano soprattutto i dazi e le imposte di consumi e di fabbricazione e poi di quelle del Trattato di Maastricht che, muovendosi in una logica di politica di bilancio decentrata, sposa una posizione estrema del tutto inadeguata e problematica perché non consente alcuna politica di stabilizzazione a livello comunitario né una funzione di redistribuzione significativa.

L'assetto istituzionale della UE anche per come delineato dal Trattato Costituzionale (versione Roma e Lisbona) è pseudo o pre-federale. Non prospetta principi fondamentali cui ispirare non un sistema tributario in senso compiuto quanto alcuni prelievi che possono alimentare le c.d. risorse proprie della UE³. Tuttavia l'analisi sistematica delle norme pattizie, delle direttive e, non ultimo, della giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea (CGE), consentono di individuare almeno due principi fondamentali: l'efficienza e la semplicità, ossia, da un lato, imposte che non distorcano la concorrenza e, dall'altro, imposte c.d. pigouviane⁴ che consentano di trattare adeguatamente i problemi delle esternalità positive e/o negative che siano.

Minore fondamento giuridico troverebbe un sistema di prelievi con un chiaro profilo redistributivo degli oneri che presupporrebbe l'adozione esplicita di un principio di capacità contributiva notoriamente riferito ai cittadini-contribuenti e attuabile in via principale attraverso imposte dirette e personali⁵.

² Nel senso che al bilancio europeo, salvo eccezioni, non può essere attribuito il ruolo fondamentale di riallocazione, redistribuzione e stabilizzazione, bensì uno di completamento e integrazione di quanto delle medesime funzioni può e deve essere svolto in linea principale a livello nazionale secondo le previsioni del TFUE. Secondo Buti e Nava (2003), si tratterebbe di promuovere una sorta di integrazione verticale dei bilanci nazionali con quello europeo alla stessa stregua di quanto si fa con gli stessi bilanci nazionali e quelli dei livelli di governo sub-centrali. In assetto di nascente federalismo fiscale, la valutazione più attenta delle risorse assegnate alle diverse funzioni si fa consolidando la spesa dei diversi livelli di governo. È ineluttabile che, prima o poi, lo stesso avvenga a livello di bilancio europeo consolidando la spesa di tutti i livelli di governo.

³ Vedi nel Trattato di Lisbona da un lato le disposizioni fiscali (artt. 110-118) e, dall'altro, nelle disposizioni finanziarie gli artt. 310 e 311 dove si parla genericamente prima di entrate e poi di risorse proprie. Solo nel protocollo n. 28 sulla coesione economica, sociale e territoriale le alte parti contraenti “dichiarano l'intenzione di tenere maggiormente conto della capacità contributiva dei singoli stati membri nel sistema delle risorse proprie e di esaminare, per gli stati membri meno prosperi, i mezzi di correzione degli elementi di regressività esistenti nell'attuale sistema delle risorse proprie”. Si ha consapevolezza del problema ma si devono ancora approntare gli strumenti per risolverlo.

⁴ Si tratta di imposte c.d. correttive che sono strumenti idonei non solo a procurare gettiti cospicui ma anche a migliorare l'efficiente allocazione delle risorse. Si dice che alcune di esse producano un doppio dividendo nel caso in cui riducono esternalità negative e consentono di internalizzare quelle positive.

⁵ Nel Trattato di Lisbona le poche disposizioni sulle imposte dirette e personali sono quelle dell'art. 13 riguardanti i funzionari e gli agenti dell'Unione europea mirate soprattutto ad evitare le doppie imposizioni.

In apparente alternativa si può costruire un sistema tributario poggiandolo in buona sostanza sul principio del beneficio. Al riguardo devo precisare che sulla base di esso si possono tassare non solo singoli individui o gruppi di essi ma anche i residenti di ambiti territoriali più o meno ampi sui quali cadono i benefici di una certa attività⁶.

Un simile approccio alla scelta mirata e differenziata di strumenti di finanziamento non significa aderire totalmente ad una logica di giustizia commutativa identica a quella che tende ad applicarsi agli scambi di mercato perché, come sappiamo alla produzione di beni pubblici europei si collegano esternalità e/o valore aggiunto comunitario che si diffondono in ambiti più o meno ampi che si modificano nel tempo e che hanno anche effetti redistributivi⁷.

Tutto questo non esclude che, considerando congiuntamente l'insieme delle entrate e quello delle uscite, il bilancio comune non abbia un suo profilo redistributivo caratterizzato da forme più o meno significative di progressività.

Questa premessa vuole chiarire come alla stregua di quanto detto in materia di BPE, anche la linea argomentativa a favore di alcuni prelievi è o deve essere guidata innanzitutto dagli aspetti allocativi dei primi, la cui produzione e/o fornitura va finanziata innanzitutto in modo efficiente e congruo.

In altre parole, la bussola dovrebbe essere non il governo minimo alla Nozick, tasse europee minime e, quindi, finanziamenti in una logica confederale quanto un governo europeo in grado di fornire e finanziare efficientemente i BPE con caratteristiche strettamente comunitarie che legittimano l'esistenza stessa del governo a quel livello. In altre parole, il loro finanziamento seguirebbe in linea tendenziale il principio del beneficio e sarebbe gestito a livello UE se e in quanto i benefici interessano tutto il territorio comunitario o ambiti interstatali più o meno ampi dello stesso.

3. Alcune valutazioni sulle principali proposte

Sulle tasse europee o meglio sul sistema delle risorse proprie fondato su imposte, le opinioni sono molto controverse e, in alcuni casi, di stampo utopistico. Alcuni parlano di un vero e proprio potere impositivo a livello centrale e di imposte fondate sul principio di capacità contributiva. Il che presuppone che ci si trovi già in un assetto federale vero e proprio e che si doti il Centro di piena sovranità fiscale⁸. Nei principali paesi federali il parlamento istituisce una imposta federale sul reddito che in tanto può tenere conto della effettiva capacità contributiva in quanto dispone di tutti i più avanzati strumenti di controllo fiscale, riscossione e gestione del contenzioso tra contribuenti e

⁶ Senza dimenticare che c'è visione estensiva del beneficio secondo la bipartizione di A. De Viti De Marco il quale distingue tra beneficio globale e quello specifico. Si ha il primo quando i benefici si spalmano su tutto il territorio della giurisdizione, il secondo quando essi ricadono solo su parti di esso. In questi termini è intuitivo come ragionare in termini di beneficio globale sia equivalente ad argomentare in termini di capacità contributiva per cui l'indicazione che, in questo caso, conseguirebbe in termini di scelta degli strumenti di finanziamento sarebbe a favore di quelli generali, diretti o indiretti a seconda dei casi. Nel caso invece in cui il beneficio si estendesse solo a sotto ambiti territoriali la scelta dello strumento di finanziamento dovrebbe andare a favore di quelli speciali e/o specifici.

⁷ In ogni caso, ricordo che tale logica commutativa è alla base della teoria dello scambio volontario (alla Lindhal) elaborata da economisti svedesi e italiani tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo. Tale scuola si contrappose e si contrappone a quella, molto seguita in Italia, che vede il fenomeno finanziario caratterizzato solo da coercizione.

⁸ Non esito ad esplicitare il mio auspicio che il PE nel prosieguo si appropri autonomamente della sovranità fiscale per istituire altri tributi propri ma, al momento, appena conseguita la ratifica del Trattato di Lisbona, mi sembra prematuro pensare ad una sua immediata modifica.

amministrazione finanziaria a livello federale - quanto meno in tutti i paesi membri⁹. Quindi cade non solo per motivi pratici di gestione amministrativa ma soprattutto per assoluta mancanza di volontà politica l'ipotesi di dotare il centro di una imposta federale sul reddito.

La seconda proposta che viene ripetutamente riproposta – dopo le conclusioni dei lavori del Comitato Ruding (1992) – è quella di istituire o meglio armonizzare le caratteristiche principali dell'imposta sulle società e conferire tutto o parte del suo gettito al governo europeo. Non possiamo entrare qui nel merito della complessa questione dell'armonizzazione della base imponibile dell'imposta sulle società ma è certo che armonizzare solo le aliquote – che già sarebbe un successo straordinario – non basterebbe perché, a parità di aliquote formali, l'onere dell'imposta può essere facilmente variato con modifiche ai vari regimi di deducibilità, di detraibilità, inerenza, valutazione, *transfer pricing*, ecc. Certo se si volesse una maggiore mobilità del capitale e delle imprese senza gli effetti negativi della concorrenza fiscale al ribasso, l'armonizzazione dell'imposta sul reddito delle società sarebbe una scelta strategica fondamentale. Ma sappiamo che molti paesi grandi e piccoli, vecchi e nuovi membri della UE-27, non vogliono cedere sovranità fiscale e non vogliono rinunciare a questo importante strumento – in alcuni casi anche per attirare capitali e imprese dagli altri membri¹⁰.

Molti analisti ed economisti pensano all'IVA. Questa, in termini strutturali, dopo 36 anni di politica dell'armonizzazione della base imponibile, è già un'imposta europea – anche se poca strada si è riusciti a fare in termini di armonizzazione delle aliquote, apparentemente la cosa più semplice e di passaggio dalla tassazione sulla base del principio di destinazione a quello del paese di origine delle merci¹¹. Andare avanti su questa strada sarebbe tecnicamente più semplice ma impopolare perché per molti paesi implicherebbe un aumento delle aliquote in nome dell'Europa.

Anche nuove *carbon taxes* e/o eco-tasse di vario tipo o imposte pigouviane sarebbero impopolari per i cittadini non solo per via dell'assunta scarsa sensibilità ecologica dei medesimi – vera per alcuni e non vera per altri – ma soprattutto perché in molti paesi la benzina, altre fonti di energia sono già pesantemente tassate. Prevedere ulteriori aggravii della fiscalità su di esse in nome dell'Europa, probabilmente, sarebbe controproducente¹². Ma tali imposte sono le più coerenti con le caratteristiche dell'attuale fase del processo di integrazione europea. Non si vuole una dimensione

⁹ Come noto, oggi, non si tratta di controllare solo la ricchezza immobiliare ma anche quella finanziaria anche in paesi membri che si sono date regolamentazioni di riservatezza non molto diverse da quelle dei c.d. paradisi fiscali. Ci sono veli più o meno spessi che non possono essere facilmente penetrati con il principale strumento attualmente consentito dalla direttiva della UE: lo scambio di informazioni.

¹⁰ Può essere un segnale un recente Survey della consulting KPMG sulle aliquote delle imposte dirette e delle contribuzioni sociali nella UE. Le prime sono passate dal 41% del 2008 al 46% del 2009. Chiaramente gli aumenti sono necessitati per fronteggiare gli ingenti deficit prodotti dalla crisi. Ma sono solo gli effetti di questa oppure la fine della concorrenza fiscale. Vedi servizio di Andrea Carli e Nicol Degli Innocenti sul Sole 24 Ore del 26.08.09.

¹¹ Anche a questo riguardo sono di ostacolo da un lato le resistenze dei governi a cedere sovranità fiscale, dall'altro le differenze nelle preferenze (gusti) per modelli di consumi caratterizzanti nei diversi paesi che vanno tenuti in considerazione.

¹² A conferma di quanto detto, sappiamo che, rispetto alla proposta del Presidente Sarkozy di introdurre una *carbon tax*, il 66% dei francesi sarebbe contrario, ma il Presidente insiste sulla urgenza di una decisione. La *carbon tax* si applicherebbe alla frontiera alle merci provenienti da Paesi che non tagliano le emissioni di CO₂. Sul piano interno la *carbon tax* si applicherebbe a tutti i consumi di carburante tranne che sull'energia elettrica. Non c'è consenso tra i vari Paesi della UE ma è chiaro che si pone un problema di armonizzazione dei vari regimi fiscali. Vedi Leonardo Martinelli del Sole 24 Ore del 4.09.09.

appena sufficiente del bilancio europeo (6-7% del PIL). Sarebbe già un miracolo se si potesse arrivare al doppio o al triplo di quello attuale (2-3% del PIL). Una proposta gradualista fondata sulla necessità ineludibile di produrre o fornire in modo efficiente e efficace ai cittadini europei i BPE essenziali per qualificarne la cittadinanza appare anche coerente con lo sviluppo di nuovi strumenti di finanziamento specializzati alla produzione dei nuovi BPE.

Non ultima, ricordo la proposta di euro ritenuta sul risparmio secondo la direttiva (2003/48/CE del Consiglio del 3.06.2003) emanata allora dalla Commissione ma ancora in fase di definizione nelle istituzioni europee. Sulla sua revisione si giocano anche le sorti della lotta all'evasione fiscale nella UE. Probabilmente ad essa si collega il punto del discorso del Presidente Napolitano sulla necessità di andare avanti nel processo di armonizzazione fiscale. Secondo me, non si tratta solo di armonizzare le aliquote e di far funzionare lo scambio di informazioni ma di trasformare la c.d. euroritenuta, in una vera e propria imposta europea, il cui gettito dovrebbe essere acquisito direttamente al bilancio europeo¹³.

4. Le scelte minimali in materia di entrate tributarie

In questi termini, come in alcuni sistemi federali che non hanno al centro un prevalente, forte e del tutto autonomo potere impositivo¹⁴, si possono proporre tre tipi di strumenti:

- 1) tributi propri in senso stretto;
- 2) partecipazioni;
- 3) addizionali o sovrimposte.

Resta la questione di merito in termini di analisi normativa, ossia, se ci sia un sistema di prelievo (una o più imposte) che migliori al margine il profilo redistributivo attualmente fondato dal lato del prelievo sulle contribuzioni nazionali caratterizzate dal principio di proporzionalità tenendo conto che redistribuzione diretta (più immediata) si può fare direttamente e si fa con la spesa pubblica. In ogni caso, l'attuale sistema è giudicato, con largo consenso, poco trasparente per via dei rimborsi e degli abbattimenti che non pochi paesi membri hanno ottenuto e a cui non sembrano voler rinunciare. Emblematico è il caso del *rebate* inglese. Alcuni commentatori valutano anche che l'attuale sistema incoraggerebbe il principio del *juste retour*¹⁵. Una valutazione impegnativa sullo standard redistributivo sarebbe più appropriata in relazione a un sistema tributario piuttosto articolato su imposte dirette e indirette ma questo, come detto, non c'è e non è previsto. Pertanto è giocoforza muoversi in una logica di imposte c.d. pigouviane, cioè, di strumenti fiscali e/o agevolazioni speciali idonee a disincentivare e/o incentivare comportamenti cooperativi da parte dei governi nazionali che devono perseguire politiche comuni (tasse sulle emissioni di CO₂)¹⁶.

¹³ Se n'è parlato nell'Ecofin del 20/10/09. Il nostro MEF ha criticato l'attuale sistema che evidenzia una sproporzione tra quanto monitorato in termini amministrativi e le grandezze macroeconomiche in gioco.

¹⁴ Il sistema qui proposto mi sembra coerente anche con la suddivisione del potere legislativo tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione. Come federalista, sono favorevole ad attribuire al PE piena sovranità legislativa anche in materia fiscale. Come già detto, non mi pare che questo sia previsto nel Trattato di Lisbona.

¹⁵ E questo è considerato veleno da Le Cacheux.

¹⁶ Per finanziare la lotta al cambiamento climatico si pensa ad esempio a tre misure: 1) ricorso a finanziamenti nazionali pubblici e privati; 2) all'utilizzo dei proventi derivanti dalla compra/vendita di permessi; 3) all'impiego delle risorse derivanti dagli impegni assunti a livello globale. Quanto alle contribuzioni nazionali, si pensa di ancorarle da un lato

L'analisi di questa problematica è all'odg perché al momento dell'approvazione delle prospettive finanziarie 2007-13 si è deciso che proprio tra il 2008 e 2009 bisogna concludere il *reassessment* del quadro finanziario con revisione solo dal lato della spesa ma anche dal lato dell'entrata.

Nonostante la fine dell'epoca liberista e la crisi del 2007-09, tuttora, si confrontano due visioni del mondo. L'una che ritiene la concorrenza fiscale spinta un meccanismo idoneo a contenere la crescita continua della spesa pubblica – ovviamente di quella aggregata di tutti i livelli di governo. L'altra che non vuole spingere tale concorrenza a livelli dannosi per tutti in termini di offerta inadeguata ed inefficiente di beni pubblici in generale. È in discussione il grado di concorrenza fiscale che deve caratterizzare il sistema¹⁷. Non è una questione facilmente valutabile in termini quantitativi. *Ex post*, a me sembra che si possa dire che, a parte i giudizi di valore di cui sono portatori i governi dei vari paesi membri e di diverso orientamento politico, non è revocabile in dubbio la insoddisfacente performance delle economie europee rispetto a quella americana o di altre economie mature. Nell'insieme persiste la c.d. euro-sclerosi¹⁸. Non mi sembra che essa sia dovuta agli eccessi dello stato sociale e alle aliquote marginali troppo elevate del sistema dei prelievi diretti. I paesi scandinavi da quasi 20 anni hanno introdotto la c.d. *dual income tax* per ridurre la forte progressività che caratterizzava i loro sistemi tributari e in altri paesi come l'Italia c'è evasione fiscale diffusa che riduce sostanzialmente le aliquote marginali effettive di imprenditori e lavoratori autonomi. I paesi scandinavi hanno mantenuto nel tempo pressioni tributarie molto elevate (attorno o al di sopra del 50%) e alti tassi di crescita. Altri paesi europei hanno abbassato la pressione tributaria ma la crescita non è aumentata. Abbiamo già detto che il principio che informa l'attuale sistema di formazione delle risorse proprie fondato sulle contribuzioni è quello della proporzionalità. Passare ad un sistema fondato su imposte indirette avrebbe effetti redistributivi perversi per quei paesi che hanno sistemi tributari a prevalenza di gettito da imposte dirette.

Non mi pare che abbondino le proposte per assegnare a Bruxelles una imposta diretta personale e progressiva come di norma di registra nei paesi federali¹⁹. Quindi se mai c'è un problema di progressività del prelievo, questo resta un problema sub-centrale e non della UE in quanto tale.

all'inquinamento prodotto e, dall'altro, alla capacità di pagare. Vedi su La Stampa del 9.09.09 servizio di Marco Zatterin che annuncia l'imminente pubblicazione di una lunga comunicazione di 33 pagine della Commissione UE.

¹⁷ Un forte elemento di contraddizione nella strategia di Lisbona è attualmente introdotto dalla priorità data alla conoscenza. Essendo questa un bene pubblico quasi puro che è però lasciato in balia alla concorrenza in un contesto con mobilità alta per il capitale e per il lavoro maggiormente qualificato. Il suo gioco impoverisce il capitale umano delle regioni meno avanzate; costringe i governi di queste ultime a finanziare il lavoro meno qualificato e a ridurre la loro spesa per altri beni pubblici, determinando una sorta di circolo perverso dell'impovertimento non solo del capitale umano ma anche di quello fisso sociale. Introduce quindi una contraddizione profonda nella strategia medesima che, in buona sostanza, risulta anti-europea. Vedi in tal senso: Fitoussi, Laurent, Le Cacheux, France2012/OFCE: 4

¹⁸ Sulla complessa questione vedi van Ark et al. (2008) da un lato e O. Blanchard (2004) dall'altro che hanno esaminato e valutato i dati di alcuni decenni. Concludono che gli americani lavorano di più degli europei e perciò è più alta la produttività dei primi. Inoltre questi investono di più nelle tecnologie ICT e sanno sfruttare meglio i benefici della società della conoscenza. Nell'ultimo decennio il gap di produttività si è quindi rovesciato a favore degli americani.

¹⁹ Il fatto che non ci sia a livello centrale della UE un sistema tributario vero e proprio, non significa che non ci siano principi che guidino la "governance" in materia di imposte dirette. Al riguardo, la buona governance è stata definita dall'Ecofin del 14 maggio 2008 e consiste nell'accordo di perseguire i seguenti tre principi: trasparenza, lo scambio di informazioni e una sana concorrenza fiscale. Vedi Draft di una Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale "Promoting Good Governance in Tax Matters", April-May 2009.

5. Priorità della spesa a livello centrale

E se l'euro-sclerosi è un problema generale di cui dovrebbero darsi carico le economie più grosse, a mio giudizio, esso non ha a che fare con le imposte progressive. Mi sembra piuttosto che essa sia dovuta all'insufficienza di investimenti pubblici in ricerca, innovazione, nel capitale umano, nello sviluppo sostenibile. Investimenti che richiedono maggiori entrate o indebitamento soprattutto da parte dei paesi più "grandi". Si noti che un simile approccio, in qualche modo, porta ad affrontare la questione del modello di crescita. Come noto, fin qui, esso è caratterizzato da quello *export led* della Germania. Una politica che puntasse ad un consistente programma di investimenti per produrre e/o fornire i BPE con investimenti nella ricerca e nello sviluppo, nel capitale umano, nel risparmio energetico, ecc. potrebbe essere anche un modo intelligente per promuovere una diversa composizione della domanda aggregata con minori esportazioni e maggiore spazio per i consumi interni.

Le prospettive di superare questa situazione di stallo in materia fiscale appaiono scarse se, una volta per tutte, non si raggiunge un'analisi condivisa sulle cause dell'euro-sclerosi e non si supera il c.d. compromesso del Lussemburgo e/o criterio delle decisioni all'unanimità²⁰.

Strettamente connessa alla proposta di riformare il sistema delle risorse proprie per fondarlo anche su alcune imposte e tasse europee è la proposta di dare al governo europeo e/o alla BCE il potere di indebitarsi ed emettere titoli europei. La tesi a favore è quella di finanziare investimenti anche a produttività differita in grado di promuovere e sostenere la crescita, la produttività e competitività delle economie europee.

La tesi contraria è che se si consente tale potere di indebitamento, si attenua il rigore della disciplina di bilancio consentendo una progressiva lievitazione della spesa pubblica e un crescente ruolo del governo centrale europeo.

Anche su questo terreno dobbiamo registrare positivamente una recente acquisizione. È stato creato il Fondo di investimento (equity) da parte della BEI, CDP italiana, la tedesca KfW e la francese CDC. Si tratta del primo progetto di cooperazione finanziaria da parte di alcuni paesi membri che dedicano all'investimento di lungo termine. Vi partecipa anche la Commissione europea con un conferimento di 80 milioni di €. Il Fondo è nato su proposta del MEF italiano e aveva avuto il via libera un anno fa all'Ecofin. Vuole essere anche strumento di un piano di rilancio dell'economia europea. Il 4.09.09 è stato approvato a Parigi un protocollo che stabilisce struttura, obiettivi e regole

La bozza di Comunicazione segue le decisioni assunte nel recente G20 di Londra (2.04.09) e valorizza le acquisizioni conseguite negli ultimi dieci anni tendenti ad evitare la erosione delle basi imponibili delle imposte dirette sul reddito delle persone fisiche e giuridiche e le distorsioni all'allocazione degli investimenti in armonia con i principi del mercato interno. Naturalmente, in chiave critica, si può sempre osservare che il vero problema è di vedere se, sul terreno pratico, ci si limiterà solo a parlare di cooperazione oppure si assumeranno anche concrete misure operative.

²⁰ Non v'è chi non veda come l'unanimità in materia fiscale consegna un potere di veto inefficiente e paralizzante alla minoranza non solo in termini di aumento delle risorse proprie della UE ma anche come possibilità di ridurre i privilegi di alcuni. Tutto questo impedisce di raggiungere un più elevato livello di efficienza allocativa. Si rinvia al teorema Buchanan-Tullock della maggioranza qualificata che supera suddetti limiti della prescrizione dell'unanimità per le nuove spese allocative (Wicksell). Non senza trascurare che considerevoli risultati potrebbero essere conseguiti senza nuove spese allocative (quelle che comportano un aumento della pressione fiscale) ma con diversa composizione e diverso impiego di quella esistente. Vedi nel capitolo di Bassanini - Salvemini il discorso sulle c.d. passerelle che, in casi limitati, consentirebbero di superare il criterio dell'unanimità.

di funzionamento del Fondo. Anche istituzioni finanziarie spagnole e polacche hanno ora aderito al Club con un conferimento di 100 milioni di € che , in seguito, potrebbero salire in modo differenziato. Il Fondo Marguerite ha come obiettivo prioritario di finanziare progetti in materia di lotta al cambiamento climatico ma non è escluso il finanziamento di infrastrutture transfrontaliere europee, di reti di trasporto ed elettriche, gasdotti ed oleodotti. In prospettiva, si prevede anche la possibilità di emettere bond europei superando così il divieto attualmente previsto di utilizzare l'emissione di obbligazioni come strumento del bilancio europeo²¹.

6 Alcune osservazioni e conclusioni

Con tutti i limiti delle azioni concrete assunte fin qui e tenuto conto del fatto che a livello centrale della UE non esistono e non sono previste imposte dirette sulle persone fisiche e giuridiche, emerge di nuovo un vantaggio comparato per la UE nel senso che le discussioni sulla cooperazione in materia di tassazione non partono da zero e possono essere valorizzate esperienze e conoscenze già acquisite. Vedi ad esempio la Direttiva sulla Tassazione dei redditi di capitale quanto mai di attualità dopo gli orientamenti assunti dal G-20 di Londra (2.04.09). Non casualmente, il Presidente Napolitano che nel suo intervento al Workshop Ambrosetti si chiede: “Ma può l’UE esitare ancora, dopo quello che è accaduto, a prendere la strada di una sia pure misurata armonizzazione fiscale?”.

In questa ottica, analogamente a quanto avviene a livello nazionale e sub-nazionale, il bilancio europeo va ridefinito in termini di spese ed entrate ai vari livelli di governo e non solo di quello comunitario – che contribuiscono alla produzione e/o fornitura di BPE, come detto, uno strumento concreto idoneo a riconquistare il consenso dei cittadini europei.

In questa fase di cambiamento epocale resta il dilemma: o si cambia la regola dell’unanimità in molte e rilevanti materie oppure questo cappio rischia di fare abortire la speranza di proseguire sulla strada delle riforme e della costruzione di un vero stato federale.

Una maggiore e più efficiente fornitura di BPE è strumentale al rafforzamento dei legami indissolubili e della cooperazione più ampia tra i paesi membri anche in materia fiscale. Solo in questo modo, emergeranno con maggiore evidenza costi congiunti ma anche benefici condivisi dell’azione comune. Solo la migliore percezione di questi legami rafforzati può portare all’abbandono del paralizzante criterio dell’unanimità, all’aumento dei finanziamenti delle attività di comune interesse, a decisioni maggiormente cogenti, a sanzioni più incisive per i *free-rider* e per quanti frenano l’azione comune. Se così non fosse, delle due l’una: o si trova un accordo generale a 27 oppure i paesi dell’Euro-zona dovrebbero andare avanti da soli in maniera più spedita.

²¹ Vedi servizio di Isabella Bufacchi il “Sole 24 Ore” del 5 settembre 2009.