



OLIMPIA FONTANA E LUCA GASBARRO

**CAPACITÀ FISCALE EUROPEA
E NUOVE RISORSE PROPRIE:
PROPOSTE E SCENARI**

Giugno 2021

ISSN: 2038-0623

ISBN: 978-88-96871-89-8

Copyright © Centro Studi sul Federalismo e Movimento Europeo Italia

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

ABSTRACT

Il paper affronta il tema dell'introduzione di una capacità fiscale per l'Unione europea. Partendo da una breve ricostruzione del dibattito sulla creazione di una *fiscal capacity* per l'eurozona, si arriva poi a considerare un rafforzamento del bilancio dell'Unione sulla scia delle innovazioni introdotte a livello istituzionale con il *Next Generation EU*. In particolare, sono identificate cinque aree di intervento in cui ricercare nuove risorse proprie europee: il gioco d'azzardo, il consumo di tabacco, le emissioni di CO₂, l'elusione fiscale e le transazioni finanziarie. Per ciascun settore è fornita una stima di gettito che un'imposta europea potrebbe generare; gettito da attribuire al bilancio comunitario, sia a fini di stabilizzazione economica sia di allocazione di beni pubblici europei.

Keywords: *fiscal capacity*, risorse proprie europee, *Next generation EU*, funzione di stabilizzazione, beni pubblici europei, *carbon tax*, elusione fiscale, tassa sulle transazioni finanziarie.

Olimpia Fontana è Mario Albertini Fellow del Centro Studi sul Federalismo

E-mail: fontana@csfederalismo.it

Luca Gasbarro è Dottore commercialista Associato Studio Legale e Tributario Fantozzi & Associati

E-mail: lgasbarro@fantozzieassociati.it

1. Il dibattito sulla capacità fiscale europea • 2. Nuove risorse proprie europee • 2.1 Gioco d'azzardo • 2.2 Tabacco • 2.3 Emissioni di CO₂ • 2.4 Elusione fiscale • 2.5 Transazioni finanziarie • 3. Conclusioni

1. Il dibattito sulla capacità fiscale europea

Il tema del finanziamento del bilancio comunitario è da alcuni anni al centro del dibattito sul processo di riforma dell'Unione europea (Ue). La discussione in corso riguarda non solo il lato delle fonti del bilancio – come e in che misura vada finanziato – ma anche quello degli impieghi – in che modo il bilancio deve essere speso.

Per quanto riguarda le fonti di entrata, va innanzitutto rilevato che il bilancio comunitario è finanziato per circa due terzi dalla risorsa propria basata sul Reddito Nazionale Lordo (RNL). Sebbene questa modalità fornisca alcuni benefici in termini di trasparenza, prevedibilità nonché equità – in quanto la distribuzione dell'onere tra gli Stati membri è proporzionale al loro rispettivo peso economico – dall'altra parte essa incoraggia i paesi membri a pensare al bilancio in termini contabili sulla base dei “saldi netti”, cioè a guardare alla differenza tra quanto è versato attraverso le casse pubbliche e quanto si riceve sotto forma di politiche europee.

Per questo, introdurre nuove e autentiche risorse proprie europee che non provengano dalle casse degli Stati membri, ma siano direttamente destinate all'Ue in determinati settori in cui si presentano esternalità negative, ovvero conseguenze dannose per la società, può contribuire a ridurre la logica prevalente del “giusto ritorno”. A tal fine, risulta determinante anche porre un collegamento tra l'introduzione di nuove e genuine risorse proprie e l'uso che ne viene fatto. In effetti, anche sul fronte delle spese è in corso un acceso dibattito sulla ridefinizione dei compiti in seno all'Ue. Sia il Parlamento europeo sia la Commissione, ritengono che il bilancio dell'Unione com'è oggi non rifletta più le priorità strategiche dell'Europa: le politiche tradizionali, quali la coesione e l'agricoltura, andrebbero ridimensionate per lasciare maggiore spazio alla fornitura di beni pubblici europei, con cui rispondere alle nuove sfide globali legate alla lotta al cambiamento climatico, alla transizione digitale e alla sicurezza dei propri cittadini.

Il Rapporto Monti sulle risorse proprie del 2016 rileva che l'approccio dei saldi netti con cui i Paesi Membri guardano al bilancio dell'Unione non tiene in considerazione il principio del valore aggiunto europeo, particolarmente forte per alcune politiche dell'UE, i cui benefici travalicano i confini del paese in cui vengono spesi i soldi per estendersi a buona parte se non a tutti i membri¹. L'introduzione di nuove risorse proprie sarebbe giustificata proprio per sostenere la produzione di beni pubblici europei ad alto valore aggiunto.

Il dibattito sulla capacità fiscale (*fiscal capacity*) ha subito un'evoluzione nel tempo. Il termine è comparso per la prima volta nel 2012 nel “Rapporto dei Quattro Presidenti”², quando, a seguito

¹ High Level Group on Own Resources (HLGOR) (2016), *Future financing of the EU. Final report and recommendations*, http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/index_en.cfm

² I Presidenti del Consiglio europeo, della Commissione europea, della Banca centrale europea (Bce) e dell'Eurogruppo, “Towards a genuine Economic and Monetary Union, 5 December 2012, <https://www.consilium.europa.eu/media/23818/134069.pdf>

della crisi del debito sovrano, viene lanciata la proposta di introdurre una capacità fiscale a completamento dell'Unione economica e monetaria (Uem). Le funzioni previste dal report per tale capacità fiscale sono due: uno strumento finanziario di convergenza e competitività, finalizzato a fare le riforme strutturali per migliorare la competitività e la crescita; uno strumento centralizzato di stabilizzazione macroeconomica volta a contrastare gli shock economici asimmetrici. Questa seconda accezione viene poi avallata nel 2015 dal “Rapporto dei Cinque Presidenti”, a cui nel frattempo si è aggiunto il Presidente del Parlamento europeo. La Commissione europea ha contribuito alla discussione inizialmente indicando lo strumento di convergenza e competitività quale prima fase per la realizzazione della *fiscal capacity*, lasciando al lungo termine la creazione di uno strumento di stabilizzazione.

Tra i paesi membri il dibattito si è acceso nel 2017 in seguito all'iniziativa del Presidente francese Emmanuel Macron di progredire col progetto europeo, proponendo non solo la creazione di un bilancio separato dell'eurozona finanziato da autentiche risorse proprie da ricercare nei settori del digitale, ambientale e finanziario, ma anche l'istituzione di un Ministro delle Finanze per l'area euro. Tali ambizioni hanno dovuto però fare i conti con le resistenze sollevate da un gruppo di paesi del Nord, membri sia interni che esterni all'Uem (la cosiddetta “Lega Anseatica”), apertamente schierati contro ulteriori eccessi di sovranità al livello europeo, ma favorevoli a un maggiore rispetto delle regole in materia di bilancio pubblico e a riforme strutturali nei paesi membri.

A fronte di queste opposizioni la proposta francese è stata ridimensionata all'interno della Dichiarazione di Meseberg presentata insieme alla Germania in varie edizioni, tra il giugno del 2018 e il febbraio 2019. Essa concepisce il bilancio soprattutto come uno strumento di aiuto per il perseguimento delle riforme strutturali, ma non riconosce la necessità di una funzione di stabilizzazione dell'Eurozona. La stessa visione è stata poi ripresa nel giugno 2019 dall'Eurogruppo con la proposta di creare uno “strumento di bilancio per la convergenza e la competitività” (*Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness*, BICC), rimasto ad oggi incompiuto.

La crisi pandemica ha aperto una nuova fase nel processo di integrazione, ridefinendo i termini della capacità fiscale europea. La natura e la portata della crisi economica provocata dal coronavirus hanno necessariamente richiesto una risposta che riguardasse non solo i paesi dell'eurozona - non trattandosi più di una crisi peculiare dell'euro - ma di tutta l'Unione. Da un punto di vista istituzionale, le misure europee adottate contro la pandemia vanno ben oltre la precedente decisione dell'Eurogruppo rispetto al BICC, in quanto prevedono la creazione di una capacità di spesa, (Next Generation EU - NGEU) aggiuntiva rispetto al Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027, dedicata alla fase di ripresa dopo la crisi pandemica, finanziata da nuovo debito europeo.

Il finanziamento del NGEU prevede infatti l'emissione sul mercato di titoli comuni europei da parte della Commissione per conto dell'Ue per l'importo di 750 miliardi di euro. Per consentire questa operazione e preservare l'eccellente rating creditizio dell'Unione, il massimale delle risorse proprie sarà modificato passando in modo permanente dall'1,29% all'1,46% dell'RNL dell'Ue, con un aumento temporaneo del massimale, pari a un ulteriore 0,6 punti percentuali, destinato esclusivamente alle operazioni di assunzione di prestiti per l'UNGEU. Questo aumento, in parte necessario per ripagare le emissioni comuni del NGEU, dovrà essere finanziato ricorrendo

all'introduzione graduale di nuove risorse proprie europee, che l'accordo interistituzionale tra Parlamento europeo, Commissione e Consiglio ha già definito attraverso un preciso calendario dal 2021 al 2026³. Nella prima fase è prevista l'introduzione di una nuova risorsa composta da una quota di entrate provenienti da contributi nazionali calcolata in base al peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati e la presentazione da parte della Commissione di un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera e di un prelievo sul digitale. Il meccanismo alla frontiera sarà accompagnato dalla proposta di una risorsa propria basata sul sistema di scambio di quote di emissione, previa estensione del sistema ai settori dell'aviazione e marittimo. L'introduzione di queste nuove risorse proprie è prevista entro il 10 gennaio 2023. In una seconda fase, dal 2024, la Commissione proporrà nuove risorse proprie supplementari, che potrebbero comprendere un'imposta sulle transazioni finanziarie, un contributo collegato al settore societario o una nuova base imponibile comune per l'imposta sulle società, con la previsione di introdurle entro il 2026.

L'introduzione di nuove risorse proprie europee quindi sarà necessaria innanzitutto al fine di evitare che l'aumento del massimale dei pagamenti si traduca in un aumento dei contributi nazionali. Tuttavia il gettito di nuove risorse proprie europee riscosse direttamente dall'Ue, pertanto aventi natura di risorse federali, potrebbero servire a diversi impieghi. Oltre a coprire il costo del debito comune emesso per finanziare il NGEU, stimato tra i 15 e i 29 miliardi l'anno fino al 2058, una parte potrebbe essere utilizzata per un potenziamento strutturale del QFP, indirizzato maggiormente ai programmi comunitari che sostengono beni pubblici europei di cui tutti i paesi membri beneficiano. In particolare, i temi della sicurezza (interna ed esterna) e della gestione delle frontiere, in particolare marittime, richiederanno maggiori competenze a livello centrale⁴. Le proposte di creare un esercito europeo aggiuntivo rispetto alle iniziative nazionali, come di recente suggerito dal Partito socialdemocratico tedesco⁵, nonché un potenziamento della Guardia di frontiera e costiera europea, vanno in questa direzione.

Declinato in queste dimensioni, il collegamento tra risorse proprie genuinamente europee, la cui base imponibile travalica i confini nazionali, e politiche europee i cui effetti sono estesi a tutti i paesi membri, risulterebbe ancora più forte. Infine, non va sottovalutato il tema sollevato dal Presidente Macron di un bilancio aggiuntivo dell'eurozona, in cui i paesi che hanno già aderito all'unione monetaria decidono di intraprendere ulteriori sviluppi nel processo di integrazione.

In questo articolo si vuole sostenere un rafforzamento quantitativo del bilancio dell'Unione, attraverso l'individuazione di nuove fonti di entrata, nella forma di sovrainposte europee. A tale

³ Accordo Interistituzionale tra il Parlamento Europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie, 16 dicembre 2020, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222(01)&from=IT)

⁴ L'accordo sul QFP 2021-2027 assegna circa il 2% delle risorse alla linea di spesa "migrazioni e gestione delle frontiere" e poco più dell'1% per "sicurezza e difesa".

⁵ Camporini V. e Moro D. (2020), *Verso la "dual army" europea: la proposta SPD del 28° esercito*, CSF Commento n. 201, <http://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/1555-verso-la-dual-army-europea-la-proposta-spd-del-28-esercito>

scopo, viene usato un criterio che risponde a una duplice necessità: coinvolgere quei settori che presentano esternalità negative, cioè conseguenze dannose per la società; in seconda battuta, non aggravare sui bilanci pubblici degli Stati membri, ricorrendo quindi a sovrainposte europee che possano essere politicamente e socialmente percorribili. Di conseguenza, i settori qui considerati sono: il consumo di tabacco, il settore del gioco d'azzardo, le emissioni di gas climalteranti, l'elusione fiscale delle multinazionali, le transazioni finanziarie.

2. Nuove risorse proprie europee

L'introduzione di imposte europee può avvenire senza che abbia luogo una vera e propria cessione di sovranità fiscale dal livello nazionale a quello europeo: è possibile introdurre una specifica risorsa propria, giustificata dal conseguimento degli obiettivi dell'Ue, attraverso una modifica della Decisione sulle risorse proprie, con cui la nuova imposta verrebbe prima istituita su base legale e poi inclusa come nuova risorsa propria. Tale disposizione è tuttavia possibile solo attraverso la procedura legislativa speciale, ovvero con una decisione all'unanimità del Consiglio dell'Ue, su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento. Prima di entrare in vigore, la decisione deve essere approvata da ogni Stato membro secondo le rispettive norme costituzionali (nella maggior parte dei casi la responsabilità di ratificare la DRP spetta al parlamento nazionale, mentre in alcuni altri è il governo a decidere). Data la complessità della procedura, si ritiene che le risorse proprie dell'UE abbiano uno status di quasi trattato⁶.

Un'altra possibilità di cambiamento può passare attraverso il modo con cui avvengono le decisioni in materia di imposizione fiscale. Un modo per passare dall'unanimità al voto a maggioranza qualificata per la tassazione sarebbe costituito dal ricorso alle "clausole passerella" contenute nei trattati, che consentono al Consiglio di adottare misure nel settore fiscale, finora subordinato all'unanimità, con il voto a maggioranza qualificata o attraverso la procedura legislativa ordinaria (art. 48 Trattato sul Funzionamento dell'Ue, TFUE). La Commissione nel 2019 ha invitato i paesi membri a riflettere sull'introduzione di un modo di votazione più democratico ed efficiente in materia di tassazione comune⁷. Tuttavia, l'iter procedurale della clausola passerella prevede che sia il Consiglio europeo a dover prendere l'iniziativa, indicando l'ambito di applicazione della modifica al processo decisionale che si intende apportare, e che ne venga data notifica ai parlamenti nazionali. Se nessun parlamento nazionale si oppone entro sei mesi, allora il Consiglio europeo può adottare tale decisione all'unanimità, previo assenso del Parlamento europeo.

Le difficoltà politiche legate all'introduzione di nuove risorse richiedono quindi di esplorare nuove vie giuridiche che consentano di aggirare il requisito dell'unanimità. A tal proposito, come ricorda Majocchi (2020)⁸, sono emerse importanti novità: il Commissario all'Economia Paolo Gentiloni ha

⁶ D'Alfonso A. (2021), National ratification of the Own Resources Decision, EPRS Briefing, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690520/EPRS_BRI\(2021\)690520_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690520/EPRS_BRI(2021)690520_EN.pdf)

⁷ Commissione europea (2019), *Towards a more efficient and democratic decision making in EU tax policy*, COM(2019)8 final,

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/15_01_2019_communication_towards_a_more_efficient_democratic_decision_making_eu_tax_policy_en.pdf

⁸ Majocchi A. (2020), Il carbon pricing in Germania e le nuove risorse proprie europee, CSF Commento n. 182, <http://www.csffederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/1517-il-carbon-pricing-in-germania-e-le-nuove-risorse-proprie-europee>

più volte fatto riferimento al fatto che la Commissione starebbe esaminando attentamente la possibilità di utilizzare l'articolo 116 del TFUE come base giuridica per introdurre nuove risorse proprie, laddove si afferma che “qualora la Commissione constati che una disparità esistente nelle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri falsa le condizioni di concorrenza sul mercato interno e provoca, per tal motivo, una distorsione che deve essere eliminata, essa provvede a consultarsi con gli Stati membri interessati. Se attraverso tale consultazione non si raggiunge un accordo che elimini la distorsione in questione, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le direttive all'uopo necessarie. Può essere adottata ogni altra opportuna misura prevista dai trattati”. Attribuire la mancanza di una coerenza interna in materia fiscale a un problema di distorsione delle condizioni della concorrenza del mercato interno, potrebbe quindi essere la via percorribile per introdurre nuove imposte europee.

Un ulteriore aspetto da considerare riguarda la possibilità che le nuove imposte europee generino una distribuzione del carico fiscale aggiuntivo non equa tra i vari paesi membri. Il tema è analogo a quello dei “rebate”, ovvero gli sconti concessi a partire dagli anni Ottanta al Regno Unito e in seguito ad alcuni altri paesi contributori netti, preoccupati del loro eccessivo apporto al bilancio europeo. In un'ottica di riforma globale del bilancio, sia dal lato delle entrate sia da quello delle spese, questi meccanismi di compensazione andrebbero abbandonati. Innanzitutto perché con l'uscita del Regno Unito viene meno il presupposto iniziale che ha innescato la logica del giusto ritorno e dei rebate. In secondo luogo, con un bilancio maggiormente rivolto ai beni pubblici europei che vanno a beneficio del benessere di tutti i cittadini, la logica dei saldi netti nazionali perde di validità: essa andrebbe sostituita con quella della ricerca del valore aggiunto europeo, cioè della maggiore convenienza ed efficacia per tutti i paesi membri ad assegnare nuove competenze in determinati settori al livello europeo.

Tuttavia, in caso di un eccessivo onere, potremmo riferirci alla soluzione di compromesso suggerita dal Rapporto Monti sulle risorse proprie: “... *any correction mechanism on the revenue side should be abolished. The balance between own resources has to be so that we can avoid any correction mechanism. In case of any excessive burden caused by one or another own resource on a Member State, it could be alleviated by means of a specific compensation limited in duration and amount, and preferably calculated in terms of lump sums. Such an approach would make the own resources system simpler and fairer*”⁹.

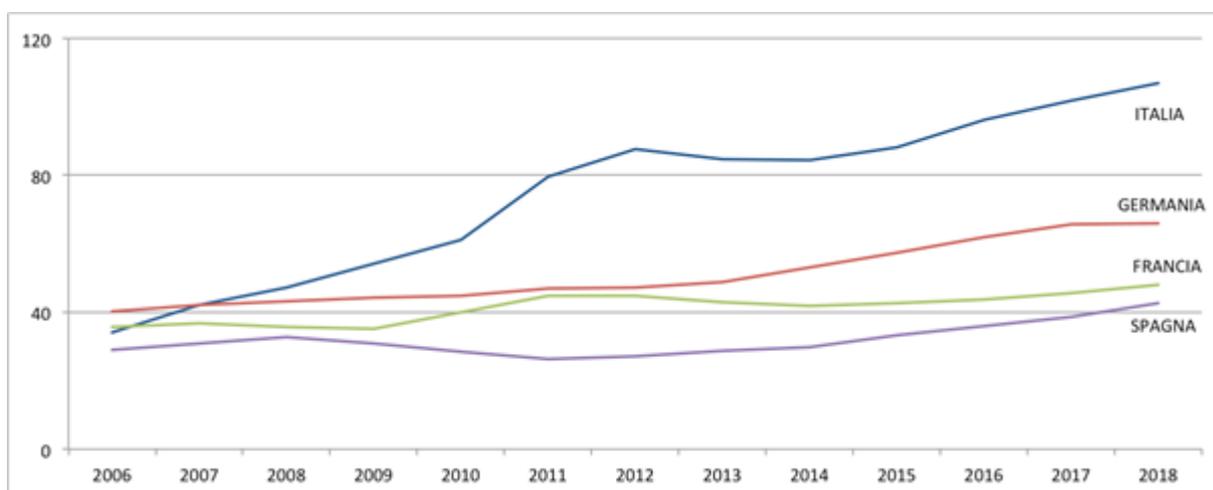
Pur consapevoli di tali difficoltà politiche, l'unica via per poter aumentare in modo consistente il bilancio europeo richiede il superamento della logica del giusto ritorno attraverso il reperimento di nuove fonti di entrata alternative rispetto ai contributi nazionali. Nuove e autentiche risorse proprie europee si potrebbero recuperare in quegli ambiti in cui sorgono forti esternalità negative per la società, ovvero il gioco d'azzardo, il consumo di tabacco, le emissioni inquinanti di anidride carbonica, l'elusione fiscale, le transazioni finanziarie.

⁹ HLGOR (2016), op. cit., p. 13.

2.1. Gioco d'azzardo

Per descrivere e quantificare il settore del gioco legale in Italia si fa in genere riferimento alla raccolta, ovvero l'ammontare complessivo puntato dai giocatori (nel 2018 106,8 miliardi di euro); le vincite (87 miliardi), ovvero il totale delle somme vinte; la spesa (o margine lordo), ovvero la differenza tra raccolta e vincite, corrispondente all'effettiva perdita dei giocatori (18,9 miliardi); l'erario, cioè l'ammontare dell'imposizione fiscale (10,4 miliardi). Negli ultimi anni il giro d'affari in Italia ha vissuto una crescita notevole, che nemmeno la crisi economico-finanziaria ha messo in discussione così come nel resto d'Europa, dove il trend della raccolta nei principali paesi si è mantenuto in aumento (graf.1), raggiungendo nel 2018 un ammontare di oltre 354 miliardi di euro nei paesi dell'Eurozona.

Grafico 1. Evoluzione della raccolta nei principali paesi europei (2006-2018, miliardi di euro)



In Italia il peso della tassazione si attesta intorno al 10% della raccolta, un'incidenza relativamente modesta se paragonata alla tassazione sul reddito del lavoro delle persone fisiche, con un'aliquota che oscilla tra un minimo del 23% e un massimo del 43%. Tuttavia, il gioco d'azzardo rappresenta uno dei settori più redditizi dell'economia italiana, rappresentando circa il doppio rispetto ad altri settori di punta, quali la metalmeccanica (46,7 miliardi di euro nel 2018), e il tessile-moda (54 miliardi) e accingendosi a raggiungere quello agroalimentare (132 miliardi nel 2017).

La tassazione del gioco, sia in Italia che nel resto dei principali paesi europei, non è uniforme per le diverse tipologie di gioco. Così ad esempio, i giochi tradizionali, quali lotto e lotterie, sono sottoposte a un prelievo fiscale corrispondente al margine erariale residuo, mentre altri settori, quali scommesse e giochi di nuova generazione prevedono aliquote e basi imponibili diverse a seconda del tipo di gioco¹⁰. Allo stesso modo, nei principali paesi europei i sistemi di tassazione sono strutturati su una base imponibile che può essere rappresentata dalla raccolta o dal margine lordo. Si riscontrano differenze con il nostro paese anche rispetto alle aliquote fiscali applicate, pur restando in Italia mediamente più elevate.

¹⁰ Gastaldi, F. (2018), La fiscalità nel settore dei giochi, Ufficio parlamentare di Bilancio, Focus tematico n.6, https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2018/05/Focus_6_2018.pdf.

Sulla base della complessità della fiscalità nel settore dei giochi, non appare ragionevole l'idea di introdurre una sovrimposizione a livello europeo che interferisca con i regimi vigenti nei paesi membri. Pertanto, una sovrimposta lineare, con aliquota omogenea, che va ad aggiungersi ai sistemi nazionali senza modificarne la struttura interna, potrebbe essere la via percorribile per applicare una sovrimposta europea sul settore dei giochi. Indipendentemente dall'importo vinto dal giocatore e dal tipo di gioco, la sovrimposta potrebbe assumere la forma di una ritenuta alla fonte sull'ammontare della vincita nel momento in cui tale importo viene erogato. Non è quindi prevista alcuna soglia di esenzione sulle vincite, ma tale sovrimposta sarà applicata su tutte le vincite. Nelle ipotesi di applicare un'aliquota del 10% su tutte le vincite realizzate nei paesi dell'eurozona (dati del 2018¹¹), il gettito che si potrebbe realizzare ammonterebbe a 28,8 miliardi di euro (tab.1). Nel caso di un'aliquota del 15% il gettito salirebbe a 43,3 miliardi di euro. Per l'Ue il gettito salirebbe a 33,9 (aliquota del 10%) e 50,9 miliardi di euro (15%), calcolato su un ammontare di vincite, stimate per approssimazione in base al peso economico dei paesi non euro (circa il 15% del Pil dell'Ue).

Tab. 1: Simulazione di una sovrimposta del 10% e del 15% delle vincite nei paesi dell'eurozona (dati del 2018, milioni di euro).

	Raccolta	Vincita	Gettito da sovrimposta del 10%	Gettito da sovrimposta del 15%
Italia	106.800	87.800	8.780	13.170
Germania	65.978	52.713	5.271	7.907
Francia	47.936	37.603	3.760	5.640
Spagna	42.687	34.055	3.406	5.108
Finlandia	12.050	10.291	1.029	1.544
Olanda	13.264	10.685	1.069	1.603
Irlanda	8.011	6.822	682	1.023
Belgio	12.787	10.980	1.098	1.647
Austria	10.585	9.161	916	1.374
Portogallo	8.995	7.253	725	1.088
Grecia	11.085	9.175	918	1.376
Slovacchia	3.893	3.273	327	491
Slovenia	3.628	3.168	317	475
Lettonia	3.153	2.834	283	425
Estonia	1.208	1.057	106	159
Lituania	1.159	1.015	102	152
Cipro	411	278	28	42
Lussemburgo	345	254	25	38
Malta	301	204	20	31
Totale Uem	354.276	288.621	28.862	43.293
Totale Ue	416.700	339.500	33.950	50.925

¹¹ Dati forniti da H2 Gambling Capital.

2.2. Tabacco

L'intento della legislazione comunitaria nel settore dei tabacchi è quello di armonizzare la tassazione applicata a livello nazionale. Attraverso l'imposizione sui tabacchi si cerca di raggiungere un duplice scopo: da una parte, fornire in modo stabile entrate alle casse degli Stati; dall'altra, aumentare il grado di protezione della salute delle persone e quindi ridurre l'esternalità negativa del consumo del tabacco. La tassazione sul tabacco si articola in due parti: una componente *ad valorem*, ovvero una percentuale applicata sul prezzo; una componente specifica, cioè una quota fissa in base alla quantità, indipendentemente dal prezzo.

All'interno dell'Ue ciascun paese membro presenta una diversa preferenza sul tipo di tassazione (specifica e *ad valorem*)¹² e nello stabilire il livello di tassazione da applicare internamente deve rispettare dei parametri comuni. Secondo le indicazioni poste dall'Ue, la tassazione deve essere mista, cioè comporsi di una parte di imposte specifiche e una parte di imposte *ad valorem*¹³. Inoltre, sono imposti dei valori di riferimento relativi al carico fiscale minimo sul tabacco. Questo meccanismo dovrebbe garantire da una parte che i prezzi, sebbene diversi tra i vari paesi membri, non diminuiscano oltre una certa soglia, in modo da non incentivare il consumo di tabacco, e, dall'altra, che a fronte di un calo del consumo, il gettito fiscale per gli Stati si mantenga comunque stabile, attraverso un aumento graduale delle imposte.

I prezzi per pacchetto di sigarette variano molto in Europa, passando da un minimo di 2,86 euro a pacchetto della Bulgaria, fino a un massimo di 13 euro per l'Irlanda, uno dei paesi con le tariffe maggiori al mondo. In generale tra i paesi in cui si registrano i prezzi più alti vi sono l'Australia (19,39 euro) e il Regno Unito (12,23 euro), mentre gli Stati Uniti (7,10 euro) presentano mediamente un prezzo comunque superiore alla media europea di 5,6 euro a pacchetto¹⁴.

In linea con l'intento della Commissione di disincentivare un consumo dannoso per la salute applicando un costo aggiuntivo sul consumo di sigarette, si potrebbe, a parità di regime fiscale nazionale e indipendentemente dai prezzi in vigore, introdurre una sovrimposta europea di 5 centesimi di euro a sigaretta, la quale, sulla base dei dati di consumo del 2018¹⁵, produrrebbero un gettito di 15,5 miliardi di euro per l'eurozona e di 22 miliardi per l'Ue. Anche dopo l'applicazione della sovrimposta europea, il prezzo medio in Europa rimarrebbe inferiore a quello dei paesi più ambiziosi sul fronte della tassazione del tabacco. Pur non avendo stimato l'effetto sul gettito di

¹² L'effetto della tassazione sul prezzo varia a seconda del tipo di tassazione. Le imposte *ad valorem*, essendo proporzionali rispetto al prezzo di vendita, non influiscono direttamente sulla determinazione del prezzo, mentre il peso di quelle specifiche varia sulla base del prezzo, perché se il prezzo del tabacco aumenta, il carico fiscale sul tabacco stesso diminuisce, quindi incentiva al mantenimento di prezzi alti, necessari per contrastare il consumo di sigarette, ovvero uno dei due obiettivi della tassazione.

¹³ Direttiva del Consiglio 2011/64/EU, Relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0064&from=en>

¹⁴ Dati www.numbeo.com, *Price Rankings by Country of Cigarettes 20 Pack (Marlboro) (Markets)*, https://www.numbeo.com/cost-of-living/country_price_rankings?itemId=17&displayCurrency=EUR, 15 giugno 2020.

¹⁵ Dati *Releases for consumption of cigarettes 2002-2018 (in 1000 pieces)*, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/tobacco_products_releases-consumption.pdf

una sovrapposta applicata alle sigarette elettroniche, riteniamo che anche tale segmento andrebbe incluso nella tassazione.

Tab. 2. Simulazione di una sovrapposta europea di 1 euro a pacchetto sul consumo di sigarette nell'Ue27 e nell'eurozona

	prezzo a pacchetto (euro)	consumo di sigarette nel 2018	gettito sovrapposta di 0,05 euro a sigaretta (milioni di euro)	prezzo a pacchetto con sovrapposta (euro)
Irlanda	13	1.763.336.000	88	14
Francia	10	40.232.403.000	2.012	11
Finlandia	7,7	3.890.085.000	195	8,7
Olanda	7	11.134.964.000	557	8
Belgio	6,75	9.443.837.000	472	7,75
Germania	6,4	74.360.153.000	3.718	7,4
Svezia	6,18	5.431.203.000	272	7,18
Danimarca	6,04	5.281.339.000	264	7,04
Malta	6	532.056.000	27	7
Italia	5,5	67.402.620.000	3.370	6,5
Austria	5,5	11.831.567.000	592	6,5
Spagna	5	44.810.363.000	2.241	6
Portogallo	5	10.589.379.000	529	6
Grecia	4,5	13.043.843.000	652	5,5
Estonia	4,5	1.551.664.000	78	5,5
Slovenia	4,1	3.550.336.000	178	5,1
Ungheria	4,03	8.309.404.000	415	5,03
Lettonia	3,98	1.940.496.000	97	4,98
Croazia	3,96	6.270.259.000	314	4,96
Rep. Ceca	3,96	21.221.296.000	1.061	4,96
Lituania	3,95	2.801.043.000	140	4,95
Romania	3,93	26.232.580.000	1.312	4,93
Slovacchia	3,91	7.003.123.000	350	4,91
Polonia	3,71	42.898.820.000	2.145	4,71
Bulgaria	2,86	13.902.690.000	695	3,86
Lussemburgo	n.d.	3.001.399.000	150	n.d.
Cipro	n.d.	1.245.097.000	62	n.d.
Totale Uem		310.127.764.000	15.506	
Totale Ue		439.675.355.000	21.984	

2.3 Emissioni di CO₂

L'Ue da diversi anni è impegnata nell'attività di contrasto alle emissioni di CO₂, responsabili in larga parte del riscaldamento climatico. Un impegno che di recente ha portato al lancio di un piano di lungo termine, lo *European Green Deal*, che dovrà portare l'Ue nel 2050 a essere il primo continente a emissioni nette pari a zero. Tra le diverse misure indicate dalla Commissione, forme di *carbon pricing* sono ritenute cruciali per guidare la transizione verso un'economia senza emissioni. In sostanza, si tratta di far pagare un "giusto prezzo" per poter inquinare, attraverso l'applicazione di un'aliquota sui combustibili fossili in base alla quantità di CO₂ che essi producono durante la combustione, in modo da incentivare il passaggio verso l'uso di energie pulite.

A livello europeo solo nell'ambito del settore industriale e delle centrali elettriche è previsto un meccanismo di contenimento delle emissioni: l'*Emissions Trading System* (ETS), introdotto a seguito della Direttiva 2003/87. Si tratta di un sistema *cap and trade*: il numero di quote da allocare e i relativi destinatari sono stabiliti al di sotto di un tetto massimo (*cap*), entro il quale gli operatori privati dell'industria comprano all'asta o ricevono gratuitamente diritti a emettere, in base alle quote ricevute, che possono poi negoziare (*trade*). Un aspetto critico dell'ETS riguarda la copertura parziale delle emissioni: nonostante sia previsto un graduale aumento, ad oggi meno della metà delle quote all'interno dell'ETS viene venduta, mentre il resto è concesso in forma gratuita agli operatori maggiormente esposti al rischio di delocalizzazione verso giurisdizioni con un minor grado di tutela ambientale. Il prezzo dei permessi venduti all'asta dell'ETS è in crescita negli ultimi mesi, arrivando a superare i 50 euro per tonnellata di CO₂, valore che si allinea alle indicazioni della comunità scientifica per un costante e graduale aumento del *carbon pricing*.

Restano esclusi dall'ETS più della metà delle emissioni totali (55%), cioè quelle prodotte dal settore edilizio e domestico, dall'agricoltura e dai trasporti. In questi casi, sono i paesi membri a decidere se applicare forme di *carbon pricing* come misura di protezione ambientale nonché fonte di gettito fiscale, sebbene con aliquote diverse. Ad averla introdotta sono Svezia con 112 euro/tCO₂, Finlandia (67 euro), Francia (48 euro), Danimarca (26 euro), Irlanda (25 euro), Slovenia (18 euro), Portogallo (9 euro); seguono Polonia, Estonia e Lettonia in misura inferiore a 4 euro. La Germania ha deciso di introdurre dal 2021 un *carbon pricing* nella misura di 25 euro/tCO₂ su trasporti e riscaldamento domestico.

Il sistema di *carbon pricing* in Europa risulta quindi complesso, basandosi in parte su un meccanismo di mercato, in parte sul prelievo fiscale, e risponde a livelli di ambizione diversi tra paesi. Pertanto, mantenendo inalterata l'infrastruttura già esistente dell'ETS, si potrebbe applicare un *price floor* da 50 euro/tCO₂ da applicare sugli acquisti di permessi da parte degli operatori, il cui gettito affluirebbe al bilancio. Per quanto riguarda i settori non-ETS si potrebbe introdurre una sovrimposta per lo stesso importo di 50 euro/tCO₂. Tale cifra va considerata come un punto di partenza, da aumentare in modo graduale in linea con i valori proposti dall'evidenza scientifica¹⁶.

¹⁶ Il rapporto *High-Level Commission on Carbon Prices* guidata da Joseph Stiglitz e Nicholas Stern aveva già sottolineato la necessità di passare da un prezzo compreso fra 40 e 80 dollari nel 2020 a un tra 50 e 100 dollari nel 2030,

Sulla base delle stime fornite dall'Eurostat, nel 2018 le emissioni di CO₂ totali nell'Ue sono state circa 3.890 milioni di tonnellate di CO₂ e di 2.978 milioni nell'eurozona (tab.3). Se alle emissioni prodotte all'interno dell'ETS (circa il 45% del totale) venisse applicata un prezzo minimo da 50 euro, allora si potrebbe ottenere un gettito di proventi dalla vendita dei permessi da un minimo di 43 miliardi di euro (nell'ipotesi che il 50% dei permessi siano venduti e destinati al bilancio) e un massimo di circa 87 miliardi (100% dei permessi venduti), per l'Ue, mentre per l'Uem avremmo un importo tra 33 e 67, a seconda che i permessi vengano venduti e destinati al bilancio per il 50% o 100% del totale.

Il rimanente delle emissioni, quelle prodotte dai settori non coperti dall'ETS (principalmente il consumo domestico e il trasporto) è stimato per un ammontare di circa 2.140 milioni di tonnellate per l'Ue e di 1.341 milioni di tonnellate per l'eurozona. Nell'ipotesi di un *carbon pricing* da 50 €/tCO₂ il gettito prodotto sarebbe di 107 miliardi di euro per i paesi dell'Ue e di 81,9 miliardi di euro per l'eurozona. Tale gettito potrebbe essere parzialmente usato dall'Ue per finanziare misure di compensazione a livello nazionale, al fine di alleviare forme di resistenza, come quelle che si sono manifestate nel 2018 in Francia con i “*gilets jaunes*”. Come osservato dall'economista Pierre-Yves Geoffard ai tempi delle proteste in Francia, nel caso di una persona che vive a 25 km dal posto di lavoro e viaggia in media 1.000 km al mese per arrivare a destinazione, ipotizzando che la sua auto consumi 7 litri/100 km, una *carbon tax* da 14 centesimi al litro rappresenta, ogni mese, 10 euro (nell'ipotesi di una *carbon tax* da circa 60 €/tCO₂)¹⁷. Per molte famiglie povere si tratta di una spesa non banale. Tali effetti regressivi sul reddito potrebbero essere neutralizzati attraverso misure di sostegno al reddito.

Per quanto riguarda il settore domestico, ci si potrebbe ispirare al caso tedesco, dove il *carbon pricing* sarà accompagnato da una riduzione della sovrattassa presente nella bolletta elettrica per il finanziamento delle energie rinnovabili. Oppure ancora al *cheque energie*, presente in Francia, che serve ad aiutare le famiglie in situazioni di povertà energetica. Queste misure si configurano come un *carbon dividend* che accompagna l'introduzione del *carbon pricing*. Una misura simile è stata sostenuta da un folto gruppo di economisti americani¹⁸, secondo il quale le entrate da *carbon pricing* potrebbero essere restituite direttamente attraverso rimborsi a tutti i cittadini, indipendentemente dal reddito.

Pur riconoscendo l'utilità di un *carbon dividend*, riteniamo opportuno prevedere una differenziazione nella sua distribuzione in funzione del reddito, concentrandosi sui soggetti meno abbienti. Esaminiamo il caso dell'Italia: il gettito derivante dei settori domestico e dei trasporti (non-ETS) di circa 12 miliardi di euro. I due terzi di questo importo, 8 miliardi di euro, potrebbe essere redistribuito alle persone che rientrano nei primi due scaglioni ai fini Irpef fino a 26.000 euro, con una maggiore concentrazione nella prima fascia di reddito.

Il credito, che non concorre alla formazione del reddito, sarebbe di importo pari a circa 800 euro l'anno per i possessori di reddito complessivo non superiore a 24.000 euro; in caso di

https://static1.squarespace.com/static/54ff9c5ce4b0a53deccfb4c/t/59b7f2409f8dce5316811916/1505227332748/CarbonPricing_FullReport.pdf.

¹⁷ La combustione di un litro di benzina (0,74 kg) genera circa 2,34 kg di CO₂.

¹⁸ Economists' statement on carbon dividends, <https://clcouncil.org/economists-statement/>

superamento di tale limite, il *dividend* diminuirebbe fino ad azzerarsi al raggiungimento di un livello di reddito complessivo pari a 26.000 euro¹⁹.

Gli sforzi dell'Europa per diventare a impatto climatico zero entro il 2050 potrebbero essere compromessi a causa del rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio (*carbon leakage*) da parte di imprese che trasferiscono la produzione verso paesi che applicano norme meno severe per quanto riguarda le emissioni. Per questo, la Commissione sta lavorando a un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera, ovvero una tariffa sulle importazioni commisurata alla quantità di CO₂ emessa durante la produzione del bene importato. L'introduzione di un *carbon pricing* sulle importazioni di determinati beni di provenienza extra Ue andrebbe a contrastare il *carbon leakage*. Tale misura inoltre permetterebbe di evitare il ricorso all'assegnazione gratuita dei permessi, grazie alla parità di trattamento tra produzione domestica ed estera. Secondo dati Eurostat basati su una prospettiva di consumo, nel 2018 le emissioni di CO₂ in Ue legate alle importazioni sono state di 980 kg pro-capite, ovvero 437 milioni di tonnellate in termini di emissioni totali riferite all'Ue. Una sovrimposta europea applicata alla frontiera da 50 €/tCO₂ su tutte le importazioni produrrebbe quindi un gettito potenziale di 21,8 miliardi di euro: gettito che affluirebbe direttamente al bilancio comunitario riferendosi alla politica doganale, di competenza esclusiva dell'Ue.

¹⁹ I potenziali beneficiari del credito sono tutti i contribuenti titolari di redditi di lavoro dipendente, assimilato al dipendente e autonomo. Esso verrebbe erogato dal sostituto in modo da assicurare la percezione del credito nello stesso periodo di paga a tutti coloro che ne hanno diritto, mentre per i soggetti senza sostituto possono richiedere il credito nella dichiarazione dei redditi relativa.

Tab. 3. Simulazione di una sovrimposta europea sulle emissioni totali di CO₂ nei paesi dell'Ue e nell'eurozona

	Emissioni 2018 (milioni di tonnellate CO₂)	Gettito da sovrattassa di 50 euro/tCO₂ (miliardi di euro)
Germania	888,72	44,44
Francia	462,8	23,14
Italia	439,26	21,96
Polonia	415,86	20,79
Spagna	352,21	17,61
Olanda	200,46	10,02
Rep. Ceca	129,39	6,47
Belgio	123,64	6,18
Romania	116,53	5,83
Grecia	96,11	4,81
Austria	81,5	4,08
Portogallo	71,57	3,58
Irlanda	64,24	3,21
Ungheria	64,07	3,20
Finlandia	58,82	2,94
Bulgaria	58,6	2,93
Svezia	54,61	2,73
Danimarca	51,3	2,57
Slovacchia	43,53	2,18
Croazia	24,36	1,22
Lituania	20,65	1,03
Estonia	20,18	1,01
Slovenia	17,6	0,88
Lussemburgo	12,36	0,62
Lettonia	12,2	0,61
Cipro	9,86	0,49
Malta	2,66	0,13
Totale Ue	3893,1	194,66
Totale Uem	2978,39	148,92

2.4 Elusione fiscale

I gruppi multinazionali riescono a trasferire profitti verso paradisi fiscali così da abbattere l'incidenza delle imposte sul reddito, sfruttando tutte le opportunità offerte loro dai disallineamenti dei sistemi fiscali, ossia sfruttando le peculiarità degli ordinamenti tributari di diversi Stati, in Europa e nel mondo. Il fenomeno dell'elusione internazionale, secondo una stima

risultante da uno studio²⁰, comporterebbe un’elusione di 627 miliardi di trasferimento di base imponibile soltanto nel 2015²¹.

L’abbattimento del reddito imponibile in Paesi ad “alta fiscalità” avviene principalmente mediante trasferimento di ricchezze sotto forma di *royalties* corrisposte a società consociate residenti in paradisi fiscali, ossia imponendo il pagamento di “canoni” ingenti per lo sfruttamento di beni immateriali detenuti dalle società estere (quali marchi, brevetti, etc.). Attraverso l’attribuzione di detti beni immateriali a società consociate residenti in Stati a bassa fiscalità è, infatti, possibile accentrare in detti Stati una quota considerevole di ricavi prodotti dalle altre Società del Gruppo, residenti in Stati ad “alta” fiscalità. Ciò permette di concentrare un’enorme massa di profitti in Paesi dove questa ricchezza non è stata prodotta e che sono stati scelti unicamente per i vantaggi fiscali che offrono.

Tale fenomeno determina la creazione di *statless income*, ossia di redditi che riescono a non essere tassati in nessuno Stato²². E infatti, attraverso il suddetto trasferimento di ricchezza, è possibile evitare la tassazione dei redditi trasferiti attraverso il pagamento di *royalties*. In particolare, per le Società residenti in Stati ad “alta fiscalità” il pagamento di *royalties* costituisce un costo deducibile che abbatte il reddito d’impresa imponibile. Per le Società consociate residenti in paradisi fiscali, invece, i ricavi conseguiti attraverso le *royalties* rappresentano redditi che non sono soggetti a tassazione, ovvero tassati con regimi decisamente più vantaggiosi rispetto a quelli dello Stato in cui i redditi sono stati prodotti.

È importante sottolineare che i tre più grandi paradisi fiscali per le multinazionali, soprattutto americane, non sono costituiti dai Paesi noti per i loro regimi privilegiati quali le isole dei Caraibi o dell’Oceano Pacifico. Infatti, tali regimi di favore sono previsti da ordinamenti tributari di paesi europei quali Olanda, Lussemburgo e Irlanda, i quali, sebbene rappresentino solo piccoli Paesi, costituiscono nel complesso quasi metà dell’elusione fiscale internazionale delle grandi società. Dalle considerazioni sopra esposte, si evince che la nuova esigenza di maggior ravvicinamento delle normative tra gli Stati è avvertita soprattutto a livello europeo, dove il progetto assume rilevanza quale strumento oltre che per il recupero di gettito, anche per la realizzazione dell’integrazione del mercato unico comunitario²³.

²⁰ Tørsløv T., Wier L., Zucman G. (2018), *The missing profits of nations*, Working paper no 24701, National Bureau of Economic Research, <https://gabriel-zucman.eu/files/TWZ2018.pdf>

²¹ Per l’Italia, nel 2015 i trasferimenti dei ricavi all’estero hanno eroso di quasi un quarto la base imponibile del prelievo, per un importo di 7,4 miliardi di euro, una perdita di 0,5% del reddito nazionale sul 2015 che con ogni probabilità si sta riproducendo ogni anno secondo quanto chiarito da F. Fubini (2018), “Elusione fiscale e multinazionali, ogni anno nascosti al Fisco 600 miliardi”, *Corriere della sera*, 29 gennaio.

²² Gli ordinamenti tributari nazionali e il diritto tributario convenzionale, difatti, non prendono in considerazione il nuovo fenomeno del commercio elettronico e così, nell’ultimo decennio, le normative si sono dimostrate inadeguate e hanno permesso l’istaurarsi di queste politiche aggressive. Il fisco internazionale sembra oggi caratterizzato non da fenomeni di doppia imposizione, ma da situazioni di doppia non imposizione.

²³ “È, infatti, proprio la necessità di realizzare i principi del trattato di Roma che impone di trovare strumenti di semplificazione della fiscalità dei gruppi di imprese intracomunitari allo scopo di eliminare gli ostacoli fiscali che si frappongono alla aggregazione di società residenti in Stati membri diversi”. (Scardino C., 2016, “La UE rilancia la base imponibile consolidata comune per l’imposta sulle società (CCCTB)”, *Fiscalità e commercio internazionale*, n.3, pag. 34)

In proposito, si segnala che la Commissione Europea ha tentato, sin dal 2011, di trovare una soluzione condivisa al problema attraverso la presentazione della prima versione del progetto della *Common Consolidated Corporate Tax Base*. Tale soluzione comprendeva una base imponibile comune per le società (CCTB) e una base imponibile comune “consolidata” (CCCTB). La proposta del 2011 venne, tuttavia, successivamente accantonata per essere aggiornata e ripresentata dalla Commissione europea nel 2016. Quest’ultimo progetto, presentato il 17 giugno 2015, prevedeva un piano d’azione per una profonda riforma della tassazione societaria nell’Ue, attraverso una serie di iniziative finalizzate a combattere l’elusione fiscale, garantire la sostenibilità del gettito e rafforzare il mercato unico per le imprese. Tra le azioni chiave del piano è previsto il rilancio della proposta relativa a una base imponibile consolidata comune per l’imposta sulle società (CCCTB - [Common Consolidated Corporate Tax Base](#)) come soluzione globale per la riforma della tassazione societaria²⁴.

Uno dei vantaggi primari del sistema proposto attiene al contributo alla lotta all’evasione europea. Infatti, con una base comune, tutti gli Stati membri applicherebbero le stesse regole per calcolare i profitti delle multinazionali e si potrebbero definitivamente eliminare le asimmetrie²⁵ tra i regimi fiscali nazionali e la possibilità di utilizzare regimi preferenziali per il trasferimento degli utili,²⁶ garantendo la finalità di recuperare il gettito, senza violare la libertà di stabilimento, la quale costituisce una delle libertà fondamentali garantite dal Trattato Ue. Peraltro, nel lungo iter di approvazione della CCCTB, tanto il legislatore comunitario²⁷, quanto i governi nazionali dimostrano la loro sensibilità a disporre delle misure immediate per combattere il fenomeno dell’elusione internazionale.

Al fine di contrastare tale fenomeno, una misura efficace e di agevole applicazione sarebbe rappresentata dalla introduzione di una limitazione, al pari di quella già prevista in Germania²⁸, alla deduzione di *royalties* infragruppo qualora i ricavi siano trasferiti verso Stati in cui l’aliquota di tassazione sia inferiore al 25 per cento²⁹. Tale misura, peraltro, sarebbe applicabile indipendentemente dallo Stato di residenza del soggetto a cui le *royalties* vengono corrisposte e, in linea di principio, potrebbe porsi in contrasto con una delle libertà fondamentali garantite dal Trattato Ue: la libertà di stabilimento. Tali criticità permettono di concludere che, al fine di evitare ulteriori disallineamenti tra ordinamenti tributari statali, sarebbe auspicabile ed opportuno provvedere all’adozione della CCCTB.

Per quanto attiene alle misure sinora approvate, particolarmente degna di nota deve ritenersi la proposta di direttiva anti-elusione (*Anti Tax Avoidance Directive*, c.d. ATAD) presentata nel

²⁴ La proposta di Direttiva elaborata dalla Commissione Europea autorizza il Consiglio a porre in essere gli interventi necessari per il ravvicinamento delle legislazioni nazionali che abbiano un’incidenza diretta sull’instaurazione o sul funzionamento del mercato interno.

²⁵ C. Duhigg, D. Kocieniewski (2012), *How Apple Sidesteps Billions in Taxes*, *New York Times*, 28 April.

²⁶ Da un punto di vista globale, la CCCTB è una struttura solida per gli Stati per attuare molti dei nuovi *standard* fiscali internazionali concordati attraverso il progetto dell’OCSE per contrastare l’erosione della base imponibile e del trasferimento dei profitti (*BEPS*).

²⁷ Il riferimento è alla c.d. Direttiva ATAD (*Anti Tax Avoidance Directive*), Direttiva n. 1164/2016.

²⁸ Il Bundestag e il Bundesrat tedeschi hanno approvato il 12 maggio 2017 tale forma di limitazione alla deducibilità fiscale delle *royalties* corrisposte da una società tedesca.

²⁹ In particolare, potrebbe essere prevista l’indeducibilità di tali addebiti in proporzione al rapporto tra *tax rate* del paese percipiente e *tax rate* convenzionale appunto pari al 25 per cento.

gennaio 2016, successivamente approvata dal Parlamento e dal Consiglio, e entrata in vigore dal 1° gennaio 2019. La direttiva, articolata in sei punti principali, recepisce in buona parte le raccomandazioni del report OCSE del 2015 sul contrasto all'erosione della base imponibile e al trasferimento degli utili (Beps).

La direttiva (ATAD) introduce diverse misure volte al contrasto dell'elusione tributaria. Tra esse merita senz'altro menzione la disciplina volta all'introduzione di limiti alla deducibilità degli interessi passivi. L'intento del regime è di contrastare l'elusione realizzata attraverso la concessione di finanziamenti infragruppo. È, infatti, frequente il ricorso, all'interno del medesimo gruppo, alla stipulazione di finanziamenti ad alto tasso d'interesse da una società residente in un paradiso fiscale a un'altra residente in un paese europeo con alta tassazione. Gli oneri fiscali di quest'ultima, in un'operazione siffatta, sono ridotti sensibilmente grazie alla deducibilità degli interessi in capo alla società finanziata.

Alcune stime dell'effetto di tale strumento elusivo sul piano delle entrate tributarie italiane vedono una perdita all'anno di quasi 15,6 miliardi di euro di materia imponibile ed una perdita di gettito di circa 4 miliardi di euro³⁰. Il mancato gettito fiscale riferito all'area euro è stimato di circa euro 21,6 miliardi, mentre per l'Ue di 23,6 miliardi. La tabella 4 individua l'ammontare di perdite di gettito in termini di imposte sui redditi delle società nei Paesi europei. Considerate le dimensioni che il *profit shifting* assume a livello europeo e mondiale, sul tema si è, inoltre, impegnata anche la comunità internazionale (guidata da G20 e Ocse), che, stando alle prime soluzioni individuate, sembrerebbe propendere per il raggiungimento di un'intesa su un *minimum tax rate* unico a livello globale. Dello stesso parere la proposta arrivata dall'amministrazione Biden: il Segretario al Tesoro americano Janet Yellen propone l'applicazione di un'aliquota minima globale sui profitti esteri delle multinazionali, con un tasso minimo al 21%. L'intento è di eliminare scappatoie e incentivi allo spostamento sia di produzione sia di profitti all'estero e combattere così la piaga dei paradisi fiscali.

³⁰ Cobham A., Garcia-Bernardo Javier e Bou Mansour M. (2020), *The axis of tax avoidance*, Tax Justice Network <https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2020/04/The-axis-of-tax-avoidance-Tax-Justice-Network-April-2020-1.pdf>

Tab. 4: Mancato gettito da elusione fiscale delle multinazionali (milioni di euro)

	Trasferimenti di ricavi	Perdita erariale	Tasso effettivo di imposta	Aliquota d'imposta
Francia	19.647	6.894	35,1%	33,3%
Germania	18.807	4.122	21,9%	29,8%
Italia	15.684	3.929	25,1%	24,0%
Belgio	11.644	2.637	22,7%	34,0%
Spagna	10.604	2.512	23,7%	25,0%
Austria	4.202	1.356	32,3%	25,0%
Irlanda	7.836	1.004	12,8%	12,5%
Portogallo	2.676	640	23,9%	21,0%
Finlandia	2.095	347	16,6%	20,0%
Grecia	1.646	176	10,7%	29,0%
Slovenia	736	78	10,7%	19,0%
Lituania	179	26	14,8%	15,0%
Cipro	-223	-10	4,5%	12,5%
Lussemburgo	-52.908	-396	0,8%	27,1%
Olanda	-41.468	-2.042	4,9%	25,0%
Slovacchia	2.268	390	17,2%	21,0%
Totale Uem*	3.425	21.663		
Svezia	3.267	750	23,0%	22,0%
Polonia	4.486	701	15,6%	19,0%
Danimarca	2.342	617	26,4%	22,0%
Rep. Ceca	2.626	492	18,8%	19,0%
Ungheria	1.17	408	34,9%	9,0%
Romania	1.903	344	18,1%	16,0%
Croazia	503	63	12,6%	20,0%
Bulgaria	824	61	7,4%	10,0%
Totale Ue**	-1.176	23.614		
Regno Unito	-6.493	-684	10,5%	19,0%
Svizzera	-14.059	-801	5,7%	17,8%

Fonte: Cobham A. et al. (2020); * , ** escluse Estonia, Lettonia e Malta.

Si rileva, infine, che il tema in discussione ha visto un ulteriore sviluppo in sede europea con la proposta di Direttiva UE sull'introduzione di una *web tax*. Detta proposta di Direttiva ha quale obiettivo primario il contrasto al fenomeno di fin troppo evidente disparità di trattamento fra multinazionali del settore digitale e imprese di diverso settore. Le prime, infatti, operano in tutto il mondo e quindi anche in territorio Ue e vi prelevano cospicue ricchezze, sfuggendo, tuttavia, al fisco dei Paesi di produzione del reddito, riservandosi di pagare le imposte in quelli più accondiscendenti (sfruttando, peraltro, la disponibilità di questi ultimi alla concessione di trattamenti di ulteriore favore attraverso il rilascio di *fiscal ruling*). Le seconde soggette a più o meno onerosi regimi ordinari. E questo per il solo fatto che le imprese del digitale possono operare in svariati contesti territoriali senza necessità di costituirvi strutture fisiche tangibili;

mentre le altre sono costrette, dalla natura stessa del loro business, ad insediamenti caratterizzati da inevitabili presenze.

La DST (Digital Service Tax) sembrerebbe assumere, nell'attuale situazione caratterizzata da interessi eterogenei e contrapposti, una tassa "ad interim" di facile attuazione che possa dare un segnale che occorre muovere nella direzione di un accordo internazionale. L'imposta dovrebbe essere individuata con l'aliquota del 3% sui ricavi generati da alcune attività digitali prodotte da imprese con un fatturato mondiale di almeno 750 milioni di euro e con ricavi in UE per almeno 50 milioni. L'Ue preme per una tassazione delle attività digitali, alla luce della disparità che si è creata fra imprese del digitale e quelle di altri settori. La *minimum global tax proposta dagli Stati Uniti* porrebbe sullo stesso piano tutte le imprese, indipendentemente dalla tecnologia, obbligandole a pagare le tasse in modo uniforme. Nell'attesa di un accordo globale, l'Ue è determinata ad agire anche in modo unilaterale, con la proposta di un prelievo sul digitale, che tuttavia sarebbe superata, qualora si realizzasse la tassa minima globale. Il Parlamento europeo nella risoluzione del 29 aprile 2021³¹ auspica che l'Ue intensifichi il dialogo con gli Stati Uniti per sviluppare un approccio comune in sede Ocse e chiede agli Stati Membri di abbandonare la clausola del "porto sicuro" che minerebbe seriamente la probabilità di successo di un accordo di riforma.

2.5 Transazioni finanziarie

A seguito della crisi finanziaria del 2008, la tassa sulle transazioni finanziarie (*Financial Transaction Tax, FTT*) è stata spesso rievocata come risposta al forte squilibrio che si è creato negli ultimi decenni tra crescita dell'economia reale e crescita della finanza speculativa. Pertanto l'obiettivo della FTT è di scoraggiare le transazioni che non migliorano l'allocazione efficiente delle risorse da parte dei mercati finanziari, oltre a garantire che il settore finanziario contribuisca equamente alle entrate fiscali nazionali. Nell'ambito dell'Ue, alcuni paesi, quali Belgio, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Polonia, applicano attualmente forme di FTT, pur con notevoli differenze tra un paese e l'altro.

Nel 2011 La Commissione europea ha proposto di istituire una FTT comune a livello europeo, con l'obiettivo di armonizzare la tassazione ed evitare quindi la frammentazione all'interno del mercato unico dei servizi finanziari. Tuttavia, una volta accertata l'impossibilità di ottenere l'unanimità in sede di Consiglio, nel 2013 è stata intrapresa la strada della cooperazione rafforzata da parte di un gruppo di paesi membri favorevoli alla FTT (Austria, Belgio, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Italia, portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna). La proposta prevede l'applicazione di un'imposta dello 0,1% sul valore della transazione di azioni e obbligazioni e dello 0,01% sui contratti derivati, riproponendo di fatto la proposta del 2011 e rafforzando l'aspetto della lotta contro l'evasione fiscale. Ricorrendo oltre che al principio del luogo di residenza – la tassa si applica se almeno uno dei due soggetti coinvolti nella transazione ha sede in un paese che ha adottato l'imposizione – anche al principio del luogo di emissione del titolo – si guarda al luogo in cui ha sede la società che ha emesso il titolo oggetto della transazione – dovrebbe essere più

³¹ Parlamento europeo (2021), *Resolution of 29 April 2021 on digital taxation: OECD negotiations, tax residency of digital companies and a possible European Digital Tax (2021/2010(INI))*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0147_EN.html

difficile eludere l'imposta attraverso la delocalizzazione di attività e stabilimenti al di fuori delle giurisdizioni che adottano la FTT. Le stime preliminari che accompagnano la proposta del 2013 nell'ambito della cooperazione rafforzata negli undici paesi dell'Ue (nel tempo diventati dieci dopo il ritiro dell'Estonia) indicano che il gettito dell'imposta potrebbe essere dell'ordine di grandezza di 31 miliardi di euro ogni anno.

Il progetto tuttavia resta incompiuto, per via delle resistenze da parte dei paesi membri. Nel 2019 la Francia e la Germania hanno avanzato la proposta³² di introdurre una FTT sulla base del modello francese. Si tratta di un prelievo che incide sul trasferimento di proprietà di titoli azionari e strumenti assimilati (ma non titoli di debito) ammessi allo scambio sui mercati regolamentati, di società quotate aventi sede in uno Stato membro dell'Unione europea e la cui capitalizzazione di mercato superi 1 miliardo di euro al 1° dicembre dell'anno precedente per evitare di danneggiare le imprese più piccole. Sarebbero esenti anche le offerte pubbliche iniziali, il *market making* e il *trading intraday*. Secondo il documento, l'aliquota d'imposta non dovrebbe essere inferiore a 0,2%, le entrate dovrebbero confluire nel bilancio europeo o nel bilancio della zona euro ancora da creare e si propone di distribuire i proventi nel quadro di un meccanismo di compensazione tra gli Stati che intendono partecipare all'iniziativa. In questa nuova versione, la portata ridotta dell'imposta produrrebbe un gettito stimato in misura molto ridotta rispetto all'originale proposta della Commissione, ovvero nell'ordine di 3,5 miliardi di euro.

Nelle tabelle 5 e 6 riportiamo le stime dei potenziali ricavi dall'introduzione di un FTT globale, di ampia portata, che viene applicata a tutte le transazioni finanziarie senza esenzioni. L'aliquota fiscale è dello 0,1% sulle negoziazioni delle azioni e obbligazioni e dello 0,01% sulle transazioni di derivati. Applicando l'aliquota suddetta a due diversi scenari, uno conservativo e l'altro ottimistico, così come illustrato dall'Istituto austriaco per la ricerca economica WIFO³³, le entrate ammonterebbero intorno a 29 miliardi di euro ogni anno in uno scenario conservativo (tab. 5) e a circa 49 miliardi di euro in uno scenario ottimistico (tab. 6). Infine, sarebbe opportuno applicare, come suggerito dalla Commissione, sia il principio del luogo di residenza sia quello del luogo di emissione, al fine di rendere più difficile perseguire pratiche di elusione dell'imposta.

³² Interinstitutional file from the German Delegation on Council Directive implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10097-2019-INIT/en/pdf>

³³ Pekanov A. e Schratzenstaller M. (2019), *A Global Financial Transaction Tax. Theory, Practice and Potential Revenues*, WIFO Working Papers, No. 582, https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=61805&mime_type=application/pdf

Tab. 5 Simulazione di una FTT da 0,1% su azioni e obbligazioni e 0,01% su derivati (miliardi di euro), scenario conservativo

	Azioni	Derivati negoziati in Borsa	OTC Derivati	Derivati su tassi di interesse	Obbligazioni	Totale
Austria	228,13	63,14	37,59	0,30	475,06	804,23
Belgio	273,57	75,71	46,11	13,27	569,67	978,32
Finlandia	146,97	40,67	27,07	0,98	306,05	521,75
Francia	1.681,91	465,50	361,27	69,70	3.502,30	6.080,66
Germania	1.810,11	500,98	232,80	24,76	3.769,28	6.337,93
Grecia	76,62	21,20	2,03	-	159,55	259,41
Irlanda	127,65	35,33	4,39	-	265,82	433,19
Italia	769,39	212,94	35,52	5,37	1.602,14	2.625,36
Lettonia	13,36	3,69	1,18	-	27,82	46,05
Lituania	17,98	4,98	0,47	-	37,43	60,85
Lussemburgo	176,89	48,96	73,63	0,13	368,36	667,96
Olanda	654,47	181,13	170,22	17,49	1.362,82	2.386,13
Portogallo	88,47	24,49	4,82	0,08	184,22	302,08
Slovacchia	44,38	12,28	4,87	-	92,40	153,93
Spagna	606,60	167,88	65,22	1,52	1.263,14	2.104,35
Totale Uem	6.716,48	1.858,88	1.067,18	133,59	13.986,06	23.762,21
Romania	87,23	24,14	5,78	-	181,64	298,79
Bulgaria	28,19	7,80	3,54	-	58,71	98,24
Rep. Ceca	93,49	25,87	7,65	-	194,67	321,68
Danimarca	541,41	149,85	201,68	5,74	1.127,39	2.026,07
Ungheria	63,76	17,64	6,61	0,11	132,77	220,90
Polonia	226,37	62,65	18,24	1,68	471,38	780,31
Svezia	367,41	101,68	83,89	17,17	765,07	1.335,21
Totale Ue	8.124,33	2.248,53	1.394,56	158,28	16.917,69	28.843,40

Fonte: elaborazioni su Pekanov A. e Schratzenstaller M. (2019); *Cipro, Estonia, Malta e Slovenia escluse; ** Cipro, Croazia, Estonia, Malta e Slovenia escluse.

Tab. 6 Simulazione di una FTT da 0,1% su azioni e obbligazioni e 0,01% su derivati (miliardi di euro), scenario ottimistico

	Azioni	Derivati negoziati in Borsa	Derivati OTC	Derivati sui tassi di interesse	Obbligazioni	Totale
Austria	266,16	323,56	194,22	1,56	554,24	1.339,74
Belgio	319,16	387,99	238,22	68,53	664,60	1.678,52
Finlandia	171,47	208,45	139,84	5,07	357,06	881,88
Francia	1.962,22	2.385,42	1.866,56	360,09	4.086,03	10.660,31
Germania	2.111,80	2.567,26	1.202,83	127,92	4.397,49	10.407,30
Grecia	89,39	108,67	10,49	-	186,14	394,69
Irlanda	148,93	181,05	22,70	-	310,12	662,80
Italia	897,62	1.091,22	183,52	27,72	1.869,17	4.069,25
Lettonia	15,58	18,94	6,11	-	32,44	73,08
Lituania	20,97	25,50	2,41	-	43,67	92,55
Lussemburgo	206,38	250,89	380,42	0,66	429,74	1.268,08
Olanda	763,54	928,22	879,43	90,39	1.589,95	4.251,54
Portogallo	103,22	125,47	24,88	0,40	214,93	468,90
Slovacchia	51,77	62,94	25,16	-	107,80	247,67
Spagna	707,69	860,32	336,97	7,85	1.473,66	3.386,49
Totale Uem	7.835,90	9.525,89	5.513,77	690,19	16.317,04	39.882,80
Bulgaria	32,89	39,99	18,26	-	68,50	159,63
Rep. Ceca	109,06	132,59	39,50	0,02	227,12	508,29
Danimarca	631,64	767,86	1.042,05	29,63	1.315,29	3.786,48
Ungheria	74,39	90,43	34,16	0,58	154,90	354,45
Polonia	264,10	321,05	94,21	8,64	549,95	1.237,95
Romania	101,77	123,71	29,84	-	211,92	467,25
Svezia	428,64	521,09	433,42	88,69	892,58	2.364,42
Totale Ue	9.478,40	11.522,61	7.205,21	817,74	19.737,29	48.761,26

Fonte: Elaborazioni su Pekanov A. e Schratzenstaller M. (2019); * Cipro, Estonia, Malta e Slovenia escluse; ** Cipro, Croazia, Estonia, Malta e Slovenia escluse.

3. Conclusioni

L'Ue è continuamente esposta a sfide che minano il processo di integrazione stesso e generano vulnerabilità per la sua stabilità economica e per il ruolo che ricopre sulla scena internazionale. Gli strumenti introdotti dalla crisi pandemica consentono l'introduzione di alcuni elementi di fiscalità comune ma dovranno innanzitutto essere consolidati nell'assetto istituzionale della *governance* economica europea e portare all'affermazione di una nuova capacità fiscale basata su risorse proprie genuinamente europee, che possano dal lato delle spese essere accompagnata da una ridefinizione del ruolo del bilancio verso maggiori beni pubblici europei, quali la difesa e la gestione dei migranti, nonché per una funzione permanente di stabilizzazione sia specifica per l'eurozona sia per l'Ue nel suo insieme.

Sulla base delle stime effettuate in questo articolo si calcola che le risorse proprie qui individuate potrebbero apportare un gettito aggiuntivo alle casse europee considerevole. In particolare, nel

caso di uno scenario conservativo, applicato in senso trasversale ai vari settori, il gettito potenziale totale ammonterebbe a circa 204 per la zona euro e a 262 Per l'Ue (tab. 7). Il caso di uno scenario più ottimistico si riferisce all'ipotesi in cui per esempio in ambito ambientale i permessi ad inquinare dell'ETS venissero venduti tutti all'asta o, per quanto riguarda le transazioni finanziarie, si riesca a raggiungere un accordo non solo a livello europeo, ma addirittura a livello internazionale, considerato un prerequisito cruciale per una TTF efficiente. In questo caso estremo, il gettito per la zona euro sarebbe di 254 miliardi mentre per l'Ue di 343 miliardi di euro l'anno (tab. 8).

In conclusione, la finalità dell'esercizio condotto in questo articolo consiste nell'individuare ambiti di tassazione per la capacità fiscale europea e mettere in luce il contributo, nell'ordine di alcune decine di miliardi di euro l'anno, che ciascuna di queste possibili risorse proprie, potrebbe dare al bilancio europeo.

Tab. 7 Riepilogo gettito totale da sovrimposte europee per l'Eurozona e l'Ue, scenario conservativo (miliardi di euro)

SETTORI	GETTITO POTENZIALE UEM	GETTITO POTENZIALE UE
Gioco	28,8	33,9
Tabacco	15,5	22
<i>Carbon pricing</i>		
• ETS	33	43
• non ETS	81,9	107
di cui <i>carbon dividend</i>		
all'Italia		8
• <i>Carbon pricing</i> alla frontiera		4,3
Recupero elusione		23,6
fiscale	21,6	
Transazioni finanziarie	23,7	28,8
Totale	204,5	262,6

Tab. 8 Riepilogo gettito totale da sovrimposte europee per l'Eurozona e l'Ue, scenario ottimistico (miliardi di euro)

SETTORI	GETTITO POTENZIALE UEM	GETTITO POTENZIALE UE
Gioco	28,8	50,9
Tabacco	15,5	22
Emissioni CO ₂		
• ETS	67	87
• Non ETS	81,9	107
di cui <i>carbon dividend</i> all'Italia		8
• <i>Carbon pricing</i> alla frontiera		4,3
Recupero elusione fiscale	21,6	23,6
Transazioni finanziarie	39,8	48,7
Totale	254,6	343,5

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Arbarello 8
10122 Torino
Italy

Tel. +39 011 670 5024
Fax. +39 011 670 5081
www.csfederalismo.it
info@csfederalismo

MOVIMENTO EUROPEO ITALIA

Via Angelo Brunetti 60
00186 Roma
Italy

Tel. +39 06 36 00 1705
Fax +39 06 87 75 5731
www.movimentoeuropeo.it
segreteria@movimentoeuropeo.it