

Se l'Europa è costretta a ridisegnare l'Unione fiscale

Il paradigma è stato mutato. In un documento divulgato il 18 maggio scorso, i governi di Francia e Germania hanno proposto che la Commissione europea finanzi il Fondo per la Ricostruzione (per rispondere alle ripercussioni economiche della pandemia) indebitandosi nel mercato “a nome dell'Unione europea e nel pieno rispetto dei Trattati vigenti”. Se il debito è fatto a nome dell'Ue, dovrà quindi essere il bilancio di quest'ultima a garantirlo, non già i singoli bilanci dei suoi Stati membri. Ciò significa raddoppiare (dall'1 al 2% del Pil totale) il bilancio europeo attraverso nuove risorse proprie dell'Ue. Occorre “migliorare il quadro fiscale dell'Ue... introducendo un'effettiva tassazione minima ed una tassazione equa dell'economia digitale all'interno dell'Unione... istituendo una Common Corporate Tax Base”. Le risorse del Fondo dovranno quindi essere allocate, ai settori e aree colpiti, sotto forma di sussidi (grants) e non già di prestiti (loans).

Il documento franco-tedesco ha spaventato alcuni ed entusiasmato altri. Tra gli spaventati figura il premier austriaco, che ha dichiarato che il Fondo in realtà “conduce alla mutualizzazione dei debiti nazionali”. Tra gli entusiasti ci sono esponenti politici italiani che hanno affermato che finalmente si va verso “un accentramento europeo delle politiche fiscali”. In realtà, sbagliano entrambi. L'alternativa non è tra l'attuale regime fiscale ed uno centralizzato. La situazione è un po' diversa.

Cominciamo dall'osservare la situazione attuale. C'è un consenso tra gli studiosi che l'Ue sia caratterizzata da un regime di fiscal regulation (regolamentazione fiscale). In questo regime, gli Stati membri (in particolare nell'Eurozona) hanno mantenuto la sovranità fiscale nella forma, ma nella sostanza quella sovranità è fortemente regolata da norme stabilite collegialmente dai loro capi di governo. Avendo deciso di dare vita ad una Eurozona basata sulla centralizzazione della politica monetaria e la decentralizzazione delle politiche fiscali, è stato inevitabile che queste ultime finissero per essere iper-regolate per renderle compatibili con la condivisione di una moneta comune. Dal Patto di Stabilità e Crescita (1997-98) in poi, ma in particolare nel corso della crisi finanziaria dello scorso decennio, l'Eurozona è stata sempre più fiscalmente regolamentata. Tale regolamentazione ha svuotato la sovranità fiscale di alcuni Paesi (i debitori) ed ha rafforzato la sovranità fiscale di altri Paesi (i creditori). L'esito è stato un incremento della divergenza economica tra gli uni e gli

altri. Usare questo regime, per rispondere al Covid-19, avrebbe messo in crisi il mercato unico. Per di più, dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio scorso, il governo tedesco ha dovuto rivedere l'idea che la politica monetaria può supplire ai limiti della politica fiscale in condizioni di crisi. Di qui, la necessità di pensare ad un nuovo regime fiscale europeo per sostenere il Recovery Fund.

È singolare che sia i contrari che i favorevoli alla proposta franco-tedesca abbiano subito pensato al regime di fiscal centralization (centralizzazione fiscale), che è proprio dello Stato federale tedesco. In Germania, infatti, la fiscalità è largamente centralizzata, anche se la riscossione è attuata dai Länder. Il regime tedesco è basato sul principio della “perequazione delle condizioni di vita” (Art. 107 della Legge fondamentale), principio che è garantito sia verticalmente (con trasferimenti di risorse dal Bund ai Länder più poveri) che orizzontalmente (dai Länder ricchi a quelli poveri, il cosiddetto Länderfinanzausgleich). Dopo l'unificazione del 1990, tale regime fiscale è stato messo a dura prova dallo sforzo finanziario sostenuto dal Paese per sostenere i cinque nuovi Länder dell'Est oltre che la ricomposta città-Stato di Berlino. Di qui, il processo ininterrotto di riforma che non si è ancora concluso, indotto anche dai ricorsi alla Corte costituzionale tedesca da parte dei Länder più ricchi (Baviera, Baden-Württemberg e Assia), secondo i quali la solidarietà tra Länder ha favorito la deresponsabilizzazione di quelli più poveri. Ma potrebbe questo essere un modello – questo regime di Transfer Union – per il Recovery Fund? No, non può certamente esserlo. Nell'Ue, l'accentramento delle politiche fiscali è sbagliato, prima ancora che impossibile. In un'Unione di Stati, sono questi ultimi a mantenere la sovranità fiscale per le politiche che sono di loro competenza, mentre l'Unione deve disporre della sovranità fiscale per le limitate politiche che le sono assegnate. Attraverso la tassazione per finanziare il Recovery Fund, l'Ue dovrà farsi carico del debito contratto dai singoli Paesi per rispondere alle conseguenze del Covid-19, non di più.

Come riconosce Olaf Scholz, nella sua recente intervista a Die Zeit, “un problema comune richiede risorse comuni”. In questi giorni sono in molti ad analizzare gli anni fondativi degli Stati Uniti, per trarne un qualche esempio. Ebbene, più che Alexander Hamilton (segretario del Tesoro, 1789-1795) dovremmo considerare Albert Gallatin (segretario del Tesoro, 1801-14): se il primo spinse il governo federale a “redimere” il debito contratto dai singoli Stati nella guerra di liberazione contro l'Impero britannico, il secondo inventò la formula (*grants-in-aid*) per condizionare gli Stati che ricevevano aiuto a perseguire obiettivi federali. Nel caso del

Recovery Fund, gli aiuti agli Stati dovrebbero sostenere la riconversione ambientale e digitale delle loro economie (Green New Deal), rispettando standard di inclusione sociale, trasparenza amministrativa e stato di diritto. In conclusione, la risposta alle conseguenze del Covid-19 richiederà la costruzione di un nuovo regime fiscale europeo. Una fiscal union che tenga distinta la responsabilità fiscale degli Stati da quella dell'Ue. Ognuno deve fare la sua parte, avendo però i mezzi per realizzare le competenze assegnate. Saranno necessari modelli nuovi per affrontare sfide nuove.

Si aprono scenari inediti per l'Unione europea. Le sfide poste dall'epidemia di Covid-19, con le conseguenti catastrofiche ripercussioni economiche, pongono Istituzioni europee e Stati membri di fronte a sfide epocali, che bisognerà affrontare con strumenti nuovi. Ed una nuova organizzazione fiscale. Non sarà facile. Ma l'urgenza dei problemi da affrontare nell'immediato spinge a ricercare soluzioni inedite, ben strutturate, ma anche celeri.

Senza dubbio la proposta franco-tedesca di Recovery Fund ha smosso le acque, infiammando il dibattito tra i suoi sostenitori e i suoi detrattori. I 500 miliardi di sussidi a fondo perduto per i Paesi più colpiti dall'epidemia previsti dal Recovery Fund hanno scatenato il fronte dei rigoristi del Nord, che temono una mutualizzazione del debito. I “frugali” del Nord propongono invece prestiti da restituire, o comunque da subordinare ad un forte impegno alle riforme e al quadro finanziario. Che però suona tanto di politiche di austerità (e l'esempio della Grecia è un monito in questo senso). Mentre l'Italia, che guida il fronte di coloro che sostengono il Recovery Fund, spiega che a fronte di uno scenario così duro, è fondamentale ricorrere a proposte ambiziose come quelle franco-tedesche. Ma il dibattito europeo non può ridursi ad un duello tra chi sostiene e chi no il Recovery Fund, o tra chi sostiene i sussidi e chi i prestiti. Come già sottolineato, l'Ue necessita di un piano di riforma fiscale di più ampio respiro, e di visione che vada sul lungo periodo. L'Eurozona è attualmente un sistema ibrido, che ha mantenuto la sovranità fiscale nella forma ma che vede nella sostanza quella sovranità detenuta dai governi nazionali. La politica monetaria è centralizzata mentre quella fiscale è decentralizzata: molti dei cortocircuiti a cui abbiamo assistito negli ultimi anni sono dovuti proprio a questo Giano bifronte delle politiche comunitarie. I vari Trattati sono serviti proprio a questo, ad omogeneizzare

e regolamentare le varie politiche fiscali, per rendere il quadro più uniforme vista la condivisione di una stessa moneta unica.

Ora sarà fondamentale fare un ulteriore passo in avanti poiché le divergenze fra Paesi membri stanno aumentando e l'attuale sistema non è in grado di rispondere alle sfide poste dal Covid-19. Da qui la necessità di pensare ad un nuovo regime fiscale, magari muovendo i primi passi proprio con il Recovery Fund. Ma sarà necessario l'accordo di tutti gli Stati, e questo diviene ancora più difficile dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca che limita gli aiuti comunitari in tal senso. Il futuro è

p
i
e
n
o

d
i

i
n
c
o
g
n
i
t
e

e
d

o
g
g
i

l
,

u
n
i