Papers di
DIRITTO EUROPEO

www.papersdidirittoeuropeo.eu
ISSN 2038-0461

2021, n. 2

Rivista scientifica online
Papers di diritto europeo
www.papersdidirittoeuropeo.eu

DIRETTORE RESPONSABILE

Maria Caterina Baruffi (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bergamo).

COMITATO DI DIREZIONE

Francesco Bestagno (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Consigliere giuridico presso la Rappresentanza permanente d'Italia all'UE); **Andrea Biondi** (Professor of European Law e Director of the Centre of European Law, King's College London); **Fausto Pocar** (Professore emerito, Università di Milano); **Lucia Serena Rossi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna; Giudice della Corte di giustizia dell'Unione europea).

COMITATO SCIENTIFICO

Adelina Adinolfi (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze); **Elisabetta Bani** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bergamo); **Matteo Borzaga** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento); **Susanna Cafaro** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento); **Laura Calafà** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Verona); **Javier Carrascosa González** (Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad de Murcia); **Luigi Daniele** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Angela Di Stasi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Salerno); **Davide Diverio** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano); **Franco Ferrari** (Professor of Law e Director of the Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, New York University); **Costanza Honorati** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca); **Paola Mori** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro); **Matteo Ortino** (Associato di Diritto dell'economia, Università di Verona); **Carmela Panella** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Messina); **Lorenzo Schiano di Pepe** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Alessandra Silveira** (Profesora Asociada e Diretora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho); **Eleanor Spaventa** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Bocconi" di Milano); **Stefano Troiano** (Ordinario di Diritto privato, Università di Verona); **Michele Vellano** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino).
Segretario: **Caterina Fratea** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona).

COMITATO DEI REVISORI

Stefano Amadeo (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste); **Bruno Barel** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova); **Silvia Borelli** (Associato di Diritto del lavoro, Università di Ferrara); **Laura Carpaneto** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Marina Castellaneta** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bari "Aldo Moro"); **Federico Casolari** (Associato di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Gianluca Contaldi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Macerata); **Matteo De Poli** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Padova); **Giacomo di Federico** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Fabio Ferraro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"); **Daniele Gallo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli); **Pietro Manzini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Silvia Marino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Francesca Ragno** (Associato di Diritto internazionale, Università di Verona); **Carola Ricci** (Associato di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Giulia Rossolillo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia); **Vincenzo Salvatore** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Andrea Santini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); **Cristina Schepisi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Parthenope"); **Martin Schmidt-Kessel** (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth); **Chiara Enrica Tuo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova).

COMITATO EDITORIALE

Diletta Danieli (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona); **Simone Marinai** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa); **Teresa Maria Moschetta** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre); **Rossana Palladino** (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno); **Cinzia Peraro** (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Bergamo); **Federica Persano** (Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bergamo); **Emanuela Pistoia** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo); **Angela Maria Romito** (Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"); **Sandra Winkler** (Associato di Diritto della famiglia, Università di Rijeka).

RESPONSABILE DI REDAZIONE

Isolde Quadranti (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

I contributi sono sottoposti ad un procedimento di revisione tra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).
Non sono sottoposti a referaggio esclusivamente i contributi di professori emeriti, di professori ordinari in quiescenza e di giudici di giurisdizioni superiori e internazionali.

Rivista scientifica online "*Papers di diritto europeo*"
ISSN 2038-0461
Registrazione al Tribunale di Verona n. 1875 del 22 luglio 2010

Rivista scientifica online
Papers di diritto europeo
www.papersdidirittoeuropeo.eu

Fascicolo 2021, n. 2

INDICE

Anna Lucia Valvo
Editoriale. Moda e mercato interno. Verso una nuova economia circolare 1

Angela Di Stasi
L'(in)effettività dello statuto del soggiornante di lungo periodo. Verso la riforma della direttiva 2003/109/CE fra criticità applicative e prassi giurisprudenziale 9

Caterina Fratea
Il ruolo delle euroregioni nel processo di integrazione europea: un federalismo alternativo? 45

Maria Grazia Ortoleva
Il futuro dell'IVA e l'annosa questione delle frodi connesse al regime degli scambi intraunionali 69

Gianluca Cattani, Fabio Cozzi
Sanzioni internazionali: la Cassazione si pronuncia per la prima volta sulla definizione di «messa a disposizione di risorsa economica» 83

Approfondimenti del Master in Diritto ed economia degli scambi internazionali (accreditato dalla Commissione europea come High-Quality Customs-Specific Study Programme)

Gianguido Calanducci
Le accise nel teleriscaldamento alimentato da impianti di cogenerazione 99

Nicola Dimitri
Superare la crisi. L'unione doganale come paradigma per l'affermazione di una fiscalità europea 121

Superare la crisi. L'unione doganale come paradigma per l'affermazione di una fiscalità europea

Nicola Dimitri*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Tendenze alla solidarietà. Resistenze alla solidarietà. – 3. I vantaggi della cooperazione. – 4. Uno sguardo alle misure introdotte. – 5. Conclusioni. Verso l'affermazione di una fiscalità europea?

1. Introduzione.

Nell'ambito europeo, i momenti di crisi tendono a rimettere al centro dell'attenzione il tema della solidarietà tra Stati membri e, con essa, la disponibilità di questi a condividere per cause comuni le proprie risorse. Ciò è accaduto in concomitanza delle più recenti crisi finanziarie che hanno investito l'Eurozona, come pure si riscontra nel corso delle ormai cicliche crisi dei rifugiati[1].

Per le stesse ragioni, la chiamata alla solidarietà tra Stati membri si è registrata anche allo scoppiare dell'attuale emergenza economico-sanitaria dovuta all'imperversare del Covid-19.

In questo senso, si direbbe che proprio la crisi, fenomeno che crea fratture e divisioni (tanto politiche quanto sociali), alimenta aspettative ad essa contrarie, caricando di nuova forza la questione della solidarietà[2]. Il legame solidaristico, infatti, è diffusamente considerato un presupposto imprescindibile per prospettare il vivere in comune all'interno di una comunità che, attraversata da una crisi, intende ristabilire l'ordine, garantire la pace o favorire l'integrazione tra individui o soggetti politici diversi.

Si può affermare, pertanto, che tra crisi e solidarietà corre una segreta forma di intimità. Si tratta di concetti complici e rivali al tempo stesso[3]: ogni crisi mette in discussione gli equilibri vigenti all'interno di una comunità e, così facendo, innesca inediti meccanismi di integrazione e cooperazione. Destinati, nel tempo, ad entrare nuovamente in crisi.

Non è un caso se Jean Monnet affermava che l'Unione europea sarà forgiata dalle

* Dottorando in Filosofia del Diritto e Storia della Cultura Giuridica, Università degli Studi di Genova.

[1] Cfr. W. SCHMALE, *European solidarity: a semantic history*, in *European Review of History*, 2017, pp. 854-973.

[2] Della questione si è occupato a lungo Stefano Rodotà. Si veda S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2016.

[3] Sul tema si rimanda a E. RESTA, *Il diritto fraterno*, Roma-Bari, 2008.

sue crisi e sarà la somma delle soluzioni trovate, tramite nuovi equilibri e nuove forme di solidarietà, per risolvere tali crisi[4].

Del resto, è sulla scorta di questa consapevolezza che, nel tempo, si è deciso di attribuire sempre più importanza alla solidarietà per la costruzione del progetto europeo. Sulla solidarietà, infatti, sin dall'inizio sono stati informati i rapporti economico-politici tra gli Stati; attraverso la solidarietà, inoltre, si sono promosse le politiche volte a rinsaldare il legame tra i popoli europei[5].

E invero, il fenomeno pandemico – definito dall'OCSE come il terzo e più grande *shock* economico, finanziario e sociale del XXI secolo, dopo l'11 settembre e la crisi finanziaria globale del 2008[6] – ha posto al centro dell'attenzione politica e mediatica il tema della solidarietà tra Stati membri dell'UE.

Siffatta circostanza induce a riflettere sull'opportunità di articolare in ambito post-nazionale inediti meccanismi di cooperazione tra Stati membri che consentano, da un lato, di ridurre le divergenze economiche-sociali che segnano la differenza tra i territori dell'UE e, dall'altro, di rendere l'intera Unione politicamente coesa ed economicamente più solida.

In quest'ottica, occorre domandarsi se sia possibile interpretare gli effetti socio-economici di questa pandemia non solo come fenomeni negativi, in grado di esacerbare le numerose tensioni per altre ragioni già presenti nel perimetro UE, ma anche come antidoti capaci di generare nuove forme di cooperazione tra Stati membri e nuovi orizzonti di solidarietà, anche fiscale.

In buona sostanza, si tratta di valutare se l'attuale emergenza economico-sanitaria scatenata dal Covid-19 (emergenza che va a sommarsi a precedenti e irrisolte crisi che da tempo investono l'UE, generando frizioni tra Stati membri) possa creare il pretesto per stimolare gli attori politici europei a rafforzare i meccanismi di reciproca cooperazione, al fine di correggere gli squilibri socio-economici che nel tempo si sono accumulati nell'Unione europea e nell'Eurozona e rendere la stessa più stabile nell'ipotesi di *shock* futuri di altrettanta intensità.

Ebbene, così introdotta la questione, il presente contributo si svilupperà intorno a tre poli argomentativi: dapprima, si tratterà di descrivere brevemente l'ingresso della solidarietà nell'impianto normativo dei vigenti Trattati UE, mettendo l'accento sul fatto che per quanto densa di riferimenti al principio in esame sia la legislazione dell'UE – così come riformata a seguito del Trattato di Lisbona –, sono numerose le vicende che lasciano trasparire una concreta difficoltà di darne autentica attuazione; in particolare, nella

[4] J. MONNET, *Mémoires*, Paris, 1976.

[5] P. MANZINI, *La solidarietà tra Stati membri della Unione europea: un panorama 'costituzionale'*, in A. DI MIRIAM, F. BASSAN (a cura di), *Éthique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, 2017, pp. 138-154.

[6] Per maggiori approfondimenti, si veda il report pubblicato dall'OCSE, *Coronavirus (COVID-19): Azioni congiunte per vincere la guerra*, 2 marzo 2020, reperibile *online*.

dimensione interstatale[7]. In seconda battuta, tenendo a mente che l'intensità della crisi in atto non è solo conseguenza della diffusione del Covid-19 ma si deve ricondurre (anche) a tutto un catalogo di fragilità e squilibri precedenti – che ancora riverberano i loro effetti nell'UE – ci si propone di valutare se, e in che misura, le iniziative messe in campo dall'Unione per contrastare gli effetti avversi del Covid-19 si discostano rispetto alla logica di fondo che, in ambito UE, subordina il principio della solidarietà (qui intesa come assistenza finanziaria) a quello della tutela primaria del mercato e della competizione. Infine, si argomenterà sull'opportunità, alla luce di questo comune scenario drammatico che attraversa l'Unione, di ridisegnare il sistema di finanziamento del bilancio dell'UE.

Il fine ultimo consiste nel comprendere se l'attuale emergenza, che certamente segna sconvolgimenti sanitari e fratture economico-sociali senza precedenti, può (o meno) incentivare l'Unione a dotarsi degli strumenti idonei per riscoprirsi, nel prossimo futuro, più unita e solidale[8].

2. Tendenze alla solidarietà. Resistenze alla solidarietà.

Il processo di integrazione europea, sin dall'origine, riserva un posto di primo piano al principio di solidarietà: quanto meno a partire dalla dichiarazione Schuman del 1950[9]. Alla solidarietà, inoltre, si fa esplicito riferimento nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, così come nei testi giuridici di diritto primario dell'UE. In particolare, è con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che il principio di solidarietà capillarizza l'intero impianto normativo dell'UE. Il principio di solidarietà viene interpretato come valore prevalente delle società europee (art. 3 TUE), come principio guida nella regolamentazione di settori chiave quali energia (artt. 122, 194 TFUE), protezione dell'ambiente (artt. 191, 194 TFUE), immigrazione (artt. 67, 80 TFUE), terrorismo (art. 222 TFUE), politica estera e di sicurezza (artt. 24, 31, 32 TUE). Anche il diritto derivato dell'UE, quello dei regolamenti, delle direttive, delle decisioni, fa ampio riferimento alla solidarietà; finanche la Corte di giustizia europea si è pronunciata a favore del principio di solidarietà[10].

---

[7] A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*. Roma-Bari, 2021.

[8] In altre parole, ci si chiede: può l'emergenza sanitaria in atto attivare pratiche solidaristiche tra Stati dell'UE ed essere pretesto per mettere in discussione le spinte neoliberiste e austeritarie che negli ultimi anni hanno generato nell'Unione evidenti dislivelli strutturali e di ricchezza? Sul punto cfr. J. HABERMAS, W. STREECK, *Oltre l'austerità. Disputa sull'Europa*, a cura di G. Fazio, Roma, 2020, p. 12.

[9] È rimasta celebre la frase di Robert Schuman pronunciata durante il discorso del 9 maggio 1950 in vista della creazione della CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio): «l'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto».

[10] La giurisprudenza è fitta se non sterminata, ma basti il riferimento a Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria* c. *Consiglio dell'Unione europea*, EU:C:2017:631.

E invero, per quanto densa di riferimenti al principio in esame possa sembrare la legislazione (primaria e derivata) dell'Unione, sembra mancare all'interno dell'UE uno sfondo normativo idoneo a regolamentare a livello sovranazionale un vero e proprio dovere di solidarietà; un dovere che abbia come obiettivo la promozione di forme di redistribuzione di risorse tra Stati membri.

Nell'UE, dunque, si scorge una contrapposizione tra l'ipertrofia dell'uso della parola solidarietà (evocata soprattutto nei momenti di crisi) e lo stato in cui, invece, versa la sua concreta attuazione. In particolar modo nei rapporti tra Stati membri[11].

Una lettura dell'art. 3 TUE, così come novellato dal Trattato di Lisbona, permette di evidenziare una delle fonti di questa contrapposizione. Il par. 3 della norma in esame pone come obiettivo dell'Unione quello di adoperarsi per garantire «la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri». Allo stesso tempo, con riferimento ai criteri che devono orientare il mercato interno dell'UE, il medesimo articolo menziona un modello di economia fortemente competitiva; dunque, non ispirato a promuovere la cooperazione tra Stati e incentivare una politica di coordinamento economico meno stringente verso le aree meno produttive[12].

Nel quadro normativo europeo, pertanto, la solidarietà benché sia richiamata quale principio ispiratore della coesione economica, sociale e territoriale tra gli Stati membri, appare dotata di una priorità decrescente rispetto agli obiettivi del libero mercato[13].

In questo senso, le logiche di funzionamento del modello economico informato alla competizione tra Stati membri hanno favorito, come a più riprese ha sostenuto Streeck, una solidarietà competitiva[14] che, nel segno di una superiorità incontrovertibile dei principi del libero mercato rispetto a quelli che ispirano i diritti sociali, ha dato vita a marcate disuguaglianze sociali nelle diverse aree geografiche dell'UE. Scatenando, parimenti, conflittualità accese tra Stati membri; in particolare tra paesi del sud (asseritamente dissoluti e incapaci di gestire le proprie risorse), e paesi del nord dell'Unione.

Quanto finora sostenuto può essere ripreso affermando che nell'UE l'associazione di temi solidaristici, vagamente tratteggiati nei testi normativi, a soluzioni liberali di mercato si risolve nella compressione dei primi a favore dei secondi.

Si potrebbe contro-argomentare affermando che una simile circostanza non può certo stupire. Del resto, la competizione economica tra Stati membri e, più in generale, la

[11] Cfr. S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, 2012, pp. 525-554, p. 527.

[12] Si vedano le riflessioni di P. CHIARELLA, *Società a solidarietà limitata. Lo Stato sociale in Europa*, in *Politica del* diritto, 2017, pp. 689-716; G. CONTALDI, *Il significato attuale dell'economia sociale di mercato nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, pp. 544-564, reperibile *online*.

[13] A. SOMMA, *Diritto comunitario e patrimonio costituzionale europeo: cronaca di un conflitto insanabile*, in *Politica del diritto*, 2004, p. 276.

[14] W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 2000, pp. 3-24.

predominanza dell'economia sulle politiche sociali, è connaturata alla nascita dello stesso progetto europeo. È sul fronte dell'economia, in effetti, che sin dall'origine del progetto comunitario si è deciso di pilotare il veicolo integrativo, conducendolo con successo dall'unione doganale al mercato comune e, infine, all'unione economica e monetaria. Inoltre, per certi versi, è la stessa crescita economica ad aver consentito lo sviluppo dello Stato sociale in Europa[15].

È però innegabile che la stessa teoria economica, poiché più sensibile ai temi dell'efficienza che a quelli della giustizia sociale, ha finito per generare forti squilibri tra le diverse aree geografiche dell'Unione.

La netta sottovalutazione delle condizioni che rendono possibile il legame solidaristico tra Stati mediante la redistribuzione delle risorse, unitamente alla preminenza degli interessi economici su quelli sociali – in particolar modo a seguito dell'adozione della moneta unica –, ha nel tempo determinato il sorgere in seno all'UE di una vera e propria ragione di mercato, che prevale su ogni altra priorità[16].

In questo modo, nell'assenza di una distribuzione delle risorse in ottica solidaristica in ambito UE, la questione che involge giustizia e la politica sociale rimane per ciascuno Stato una partita solitaria, resa difficile dal processo de-costituente che ha colpito i singoli sistemi di *welfare* nazionali; erosi sotto la spinta della globalizzazione e dalle più recenti, quanto discutibili, politiche di austerità[17].

Ebbene, la dimensione della solidarietà in ambito UE, in quanto normativamente debole e programmaticamente orientata a favore del mercato, sente estranei gli elementi che, invece, caratterizzano questo concetto, il quale implica un rapporto simmetrico tra soggetti (individui o enti) appartenenti ad un determinato gruppo, a partire dal quale è possibile originare vincoli giuridici di supporto reciproco e di redistribuzione di risorse. In particolare, a favore di coloro che, pur appartenendo al medesimo gruppo, versano in condizioni di difficoltà.

La solidarietà, infatti, richiama l'interdipendenza, e con essa la consapevolezza che il livello di benessere di cui gode un attore (in questo caso uno Stato membro) discende anche dal fatto di appartenere ad un gruppo che questo benessere rende possibile (quale l'UE). Nonché implica la disponibilità a fornire supporto per fronteggiare un problema particolare, nella convinzione che l'aumento di benessere di uno (in questo caso, di uno Stato a competizione inferiore), comporterà l'aumento di benessere di tutti.

E invero, nell'UE non è consolidata l'idea per cui, ad esempio, sostenere la competitività dei paesi periferici del Sud dell'Unione, mediante politiche redistributive,

[15] Così si esprime Ferrera per chiarire il concetto in esame. Cfr. M. FERRERA, *Rotta di collisione*, Roma-Bari, 2016, p. 40 ss.

[16] Cfr. G. PRETEROSSI, *Ciò che resta della democrazia*, Roma-Bari, 2015, p. 27.

[17] Con riferimento al cd. paradigma dell'austerità, il quale poggia essenzialmente sulla stabilità dei prezzi, sulla riduzione della spesa pubblica e sulle riforme strutturali sul versante dell'offerta (riduzione dei costi e più efficienza), si rimanda a M. BLYTH, *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford, 2013.

potrebbe corrispondere ad uno vantaggio per tutta l'Unione europea. Altrimenti detto, come si è visto nel caso della crisi del debito sovrano, l'UE sente estranea l'idea che se in Grecia, in Portogallo o in Spagna un'intera generazione viene privata della possibilità di vivere una vita produttiva non è solo un «problema greco, portoghese o spagnolo» ma è un problema di tutta l'Unione europea.

Ad oggi, la maggior parte dei paesi nordici stenta a riconoscere che gran parte del benessere accumulato è determinato dalla fitta rete di interdipendenza di tutti gli Stati membri e dal fondo sociale di risorse che tutti gli attori europei hanno concorso nel generare, mediante la partecipazione al progetto europeo. Più in particolare, molte economie del nord dell'UE sono restie ad ammettere che parte della loro solidità economica, discende anche dagli squilibri economico-sociali che hanno penalizzato gli Stati del sud a seguito, tra gli altri fattori, dell'istituzione dell'Unione monetaria[18].

In un siffatto contesto, sprovvisto di norme specifiche incentivanti la distribuzione di risorse e caratterizzato da persistenti resistenze politiche tra Stati membri, non si intravedono nell'UE forme autentiche di solidarietà. Né tali possono essere considerate quelle relative agli interventi di assistenza esterna fornita dai meccanismi di salvataggio della stabilità finanziaria. Questi meccanismi (quale ad esempio lo *European Financial Stability Mechanism*, EFSM), più che innescare un rapporto solidaristico, in molte occasioni hanno esacerbato conflitti politici, con una netta polarizzazione delle posizioni tra Stati membri: ora distinguendo tra paesi creditori e paesi debitori, ora ripartendo colpe e responsabilità. Come noto, nel corso della crisi finanziaria che portò alla crisi c.d. del debito sovrano, furono i precetti di razionalità economica a dettare le linee guida per l'applicazione della solidarietà (tradotta in assistenza finanziaria) agli Stati in difficoltà: gli Stati salvavano gli Stati più a rischio per proteggere sé stessi da un aumento generale dei tassi di interesse sui titoli di Stato.

3. I vantaggi della cooperazione.

La crisi dovuta al Covid-19 ha messo in evidenza che per garantire il futuro dell'Unione e assicurare all'Eurozona una effettiva stabilità, anche in occasione di futuri *shock* economici di questa portata, è necessario ridurre il divario attualmente esistente tra Stati membri. In quest'ottica, l'aumento di benessere di uno Stato rappresenterebbe un aumento di benessere per l'intera Unione la quale, in un momento storico caratterizzato da una riscrittura dei processi di globalizzazione, sarebbe pronta ad affrontare le sfide politico-sociali che l'attendono.

Di una responsabile redistribuzione delle risorse tra Stati in ambito UE, ad esempio, ne potrebbe beneficiare – nel breve periodo – il paese che versa in maggiore difficoltà,

[18] Si veda W. STREECK, L. ELSÄSSER, *Monetary Disunion. The Domestic Politics of Euroland*, *MPIfG Discussion Paper 14/17*, October 2014, reperibile *online*.

evitando un peggioramento delle sue condizioni; nel lungo periodo, invece, il paese economicamente più solido. Quest'ultimo trarrebbe beneficio dall'operare in un sistema stabile e quindi idoneo alla conservazione della sua stessa ricchezza[19].

Infatti, se la mancanza di solidarietà in momenti di crisi accelera la rottura dei legami sociali, determina disaffezione da parte dei cittadini nei confronti delle istituzioni europee e destabilizza il quadro di cooperazione, inducendo potenzialmente i soggetti in difficoltà ad assumere posizioni opportunistiche (a svantaggio di tutti gli altri membri del gruppo), al contrario, la presenza di solidarietà (per il tramite di una cornice normativa idonea a prevedere meccanismi di trasferimenti di risorse in ambito UE) rafforzerebbe il legame sociale e potrebbe porsi a favore di tutti i membri dell'Unione.

Si potrebbe sostenere che nell'UE non ci siano le premesse normative per prevedere il dovere per ogni Stato di obbligarsi, *stricto sensu*, a compiere sforzi solidaristici nei confronti di altri Stati. Né, parimenti, l'ambito politico appare caratterizzato da una volontà autenticamente informata alla creazione dei presupposti per una solidarietà post-nazionale[20].

L'attuale contesto emergenziale, dovuto al Covid-19, potrebbe però essere il pretesto per aprire nuovi orizzonti di solidarietà tra Stati membri? È, infatti, evidente anche ai paesi economicamente più forti che, a causa di questa imprevedibile crisi, l'Unione europea è oggi ad un bivio «tra la possibilità di una condizione assai migliore e una di gran lunga peggiore rispetto a quella attuale»[21].

Se già la crisi della Grecia ha dimostrato che è necessario evitare il potenziale collasso di uno Stato onde scongiurare inevitabili ripercussioni sulle altre economie, l'attuale pandemia ha messo in evidenza che lo stato di salute (sanitaria ed economica) di un paese membro e del suo tessuto sociale incide inevitabilmente su quello degli altri Stati.

Infatti, le misure attuate dagli Stati membri per contenere la curva dei contagi – ricorrendo, tra le altre cose, a severi e prolungati periodi di *lockdown* – hanno generato profonde depressioni economiche che, secondo una logica di *spill-over* per certi versi paragonabile a quella del contagio del virus, si sono riverberate non soltanto a livello domestico ma anche oltre i confini nazionali, raggiungendo tutti gli Stati UE[22].

4. Uno sguardo alle misure introdotte.

[19] Cfr. C. BURELLI, *Solidarity, Stability and Enlightened Self-Interest in the EU*, in *Politiche Sociali*, 2018, pp. 449-464.

[20] Su questo tema si rimanda al lavoro di A. LO GIUDICE**,** *Istituire il Postnazionale. Identità europea e legittimazione*, Torino, 2011.

[21] Cit. C. OFFE, *L'Europa in Trappola. Riuscirà l'Ue a superare la crisi?,* Bologna, 2014, p. 19.

[22] A. ROSANÒ, *Le conseguenze economiche del Coronavirus e la battaglia sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027: alla ricerca di un principio di solidarietà europea*, in *federalismi.it*, 2020, pp. 289-308, reperibile *online*.

In ragione della crisi – non del tutto superata – dovuta alla diffusione su scala globale del Covid-19, la maggior parte degli Stati del mondo con estrema rapidità ha introdotto misure volte a sostenere i propri settori produttivi e il sottostante tessuto sociale. Ebbene, in questo contesto di contrazione generalizzata, per certi aspetti inedito nell'epoca della globalizzazione[23] (che, invece, si caratterizza per un'indefinita – esasperata – espansione degli interessi, delle relazioni e delle interdipendenze), anche l'UE è stata chiamata ad attuare interventi tempestivi.

L'attuale emergenza determinata dalla diffusione del Covid-19 rappresenta certamente un *unicum* rispetto alle precedenti crisi che l'UE ha affrontato[24].

Ciò è vero per gli aspetti negativi: vale a dire, per la natura dell'evento (e le correlate implicazioni sanitarie), per le dimensioni dello *shock* economico (e i correlati rischi di recessione), per l'incertezza degli scenari che appaiono mutevoli e destinati a riverberare i loro effetti avversi nel tempo. Ciò è altrettanto vero, però, per gli aspetti positivi: la crisi in corso, infatti, – che sembra destinata a determinare una depressione duratura e generalizzata in tutto l'ambito UE[25] – si distingue dalle precedenti esperienze di depressione che hanno investito l'Unione anche in considerazione dell'ambizioso pacchetto di iniziative e di risorse stanziate per reagire al fenomeno pandemico.

E invero, benché, a tutta prima, le iniziative introdotte sembrano segnare un allentamento del paradigma dell'austerità (che ha caratterizzato la gestione delle crisi precedenti), nonostante i volumi degli importi messi a disposizione degli Stati (sotto forma di sussidi o prestiti) per garantirne la ripresa appaiono senza precedenti, non è detto che, nello specifico, siano sufficienti per evitare che lo scenario post-pandemico restituisca un'immagine dell'UE più unita e solidale.

Al contrario. Il rischio è che gli strumenti introdotti per arginare le conseguenze della crisi in corso saranno efficaci solo nel breve periodo. Nel lungo termine, invece, potrebbero finire per approfondire i divari (preesistenti) tra territori e Stati dell'Unione e, conseguentemente, aumentare gli squilibri endemici dell'UE.

Sono almeno due gli argomenti (tra loro collegati) che permettono di sostenere questa ipotesi.

Il primo punto, che rappresenta una premessa per il secondo, concerne il fatto che non tutti i Paesi dell'Unione saranno colpiti dalla crisi allo stesso modo. La crisi, infatti,

---

[23] La letteratura sui processi di globalizzazione è, naturalmente, sterminata. In questa sede basi il riferimento a U. BECK, *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Roma, 1999; Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari, 1999.

[24] Così si esprime F. PEPE, *L'emergenza Covid-19 nell'Unione europea: verso una solidarietà tributaria "strategica"?*, in *Rivista di Diritto Tributario – supplemento online*, 30 aprile 2020.

[25] Lo stesso ex Presidente della BCE, Mario Draghi, ha affermato che, a causa della crisi dovuta alla diffusione del virus, l'espansione del debito pubblico diventerà una caratteristica permanente delle nostre economie: «much higher public debt levels will become a permanent feature of our economies». Per approfondimenti si veda M. DRAGHI, *We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, in *Financial times*, 25 March 2020, reperibile *online*.

per quanto simmetrica nelle cause, impatta in modo diverso sugli Stati in ragione del fatto che questi, a loro volta, sono caratterizzati da pregresse (e differenti) criticità economico-finanziarie. In effetti, nonostante l'emergenza in atto ha già influenzato negativamente lo stato di salute di tutte le economie europee, è evidente che essa ha inciso, e inciderà, maggiormente sui Paesi meno competitivi. In quanto, in generale, sono meno attrezzati a reagire alle contrazioni economiche.

Il secondo punto che permette di suffragare l'ipotesi secondo cui, una volta superata la fase acuta della crisi è verosimile che le disparità tra paesi UE risulteranno accresciute, richiede di soffermare – brevemente – l'attenzione sulle misure messe in campo dalle Istituzioni europee per fronteggiare l'emergenza.

Certamente, deve essere fatta menzione della decisione di sospendere il Patto di stabilità e crescita (strumento che consente di evitare disavanzi eccessivi nei bilanci degli Stati membri). La sospensione del Patto, in seguito all'attivazione della *general escape clause* da parte della Commissione, a marzo 2020, è degna di nota in quanto permette agli Stati membri – in un momento di crisi – di non essere sottoposti agli stringenti controlli europei sulla politica fiscale e di bilancio. Invero, una simile misura potrebbe essere vantaggiosa solo nell'immediato, in quanto rischia di generare nel lungo periodo conseguenze asimmetriche a scapito dei paesi economicamente più fragili.

Il Patto di stabilità e crescita, attualmente solo sospeso, infatti, una volta superata la crisi, tornerà a rappresentare il nucleo fondativo della *governance* europea e, a quel punto, i paesi maggiormente indebitati, dopo l'emergenza, dovranno rendere conto all'UE di nuovi deficit «esplosi oltre ogni limite»[26].

È vero che l'aumento del deficit per spese correlate all'emergenza sanitaria non sarà preso in considerazione ai fini del rispetto dei vincoli di bilancio del Patto. È altrettanto vero, però, che peserà comunque sul debito complessivo degli Stati più indebitati, incidendo, in questi termini, sulla posizione politica dagli stessi ricoperta nell'UE e sulla capacità, di questi, di finanziarsi sui mercati a tassi sostenibili, nel medio lungo periodo[27].

Per certi versi, lo stesso discorso può essere fatto per il Programma *Next Generation EU*.

Senza dubbio, è del tutto inedita la dotazione economica prevista da detto strumento per finanziare la ripresa. Degno di nota, poi, è il fatto che il programma sarà finanziato da prestiti contratti dalla Commissione europea sui mercati finanziari, garantiti dal bilancio UE 2021-2027. Di primo piano, inoltre, è la circostanza che i fondi raccolti andranno a vantaggio degli Stati più in difficoltà a causa della pandemia. Infine, virtuosa appare la

[26] A. SOMMA, *Dal coronavirus al debito. Come l'emergenza sanitaria consolida le relazioni di potere tra Paesi europei*, in *Economia e Politica*, 2020, p. 6.

[27] Interessanti gli spunti offerti su questo aspetto da G. MORGESE, *Solidarietà di fatto e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, *Eurojus*, 2020, numero speciale, pp. 77-115.

volontà di perseguire, per la prima volta con questa portata, progetti comuni a beneficio dei vari paesi UE (si pensi, per esempio, al fatto che gli importi saranno destinati anche a rafforzare i processi di digitalizzazione e di tutela dell'ambiente).

Allo stesso tempo, la circostanza che i fondi messi a disposizione degli Stati per sostenere le riforme e gli investimenti effettuati si articolino in buona parte in prestiti, dimostra come la solidarietà in ambito UE sia ancora inevitabilmente ferma alla logica della contropartita economica e della stretta condizionalità. Da un lato, i fondi raccolti dalla Commissione sui mercati non potranno essere impiegati per abbattere il debito pregresso degli Stati; dall'altro, le somme erogate come sussidi saranno sottoposte a stretti vincoli, che obbligheranno finanziariamente, e negli anni a venire, gli Stati membri a perseguire specifiche riforme.

In questi termini, si può affermare che lo strumento del *Next Generation EU*, per quanto indubbiamente sia innovativo, non si discosta dalla tradizionale lettura del principio solidaristico in campo economico dell'UE.

In buona sostanza, se guardate da vicino, le misure varate per fronteggiare l'emergenza sanitaria – pur virtuose – non sono concepite per incidere positivamente sull'indebitamento dei paesi in difficoltà e ridurre, in prospettiva, la distanza economica che li separa dai paesi più competitivi. La circostanza che le iniziative introdotte dall'UE siano costituite per lo più da prestiti (consistendo – in buona parte – in linee di credito a favore degli Stati membri) rischia di accrescere il livello di indebitamento dei territori già economicamente depressi.

Se nell'immediato, infatti, questi strumenti permettono di allentare la pressione e sostenere il settore produttivo e il sottostante tessuto sociale, nel lungo periodo (una volta superata la contingenza), aumenteranno l'esposizione debitoria dei paesi del sud dell'UE (generalmente più fragili), con un conseguente allargamento del divario rispetto ai paesi più competitivi.

Gli strumenti di assistenza finanziaria predisposti per fronteggiare l'emergenza, benché fondati sull'art. 122 TFUE (che richiama esplicitamente lo «spirito di solidarietà tra Stati membri»), lasciano emergere – ancora una volta – che il principio di solidarietà nell'UE si rivela subordinato alla tutela primaria del mercato e della competizione. Le forme di assistenza istituite per fronteggiare la depressione economica in atto rischiano di lasciare inalterata la geografia economica dell'Unione senza determinare un significativo cambio di rotta; vale a dire, senza riformare gli attuali equilibri e rapporti di forza tra paesi europei: rapporti radicati non tanto su autentiche forme di solidarietà o sulla prospettiva di consolidare un vincolo solidaristico transazionale, quanto sulla logica dello stretto rigore economico.

È necessario non stigmatizzare le iniziative di intervento dell'UE e occorre guardare positivamente al fatto che l'Unione è stata pronta a derogare ad alcuni schemi regolatori rivelatasi inadeguati, in una realtà fattasi improvvisamente inattuale. Allo stesso tempo,

occorre non trascurare il fatto che, per certi versi, per quanto la crisi in atto sembra (e di fatto è) diversa dalle altre crisi, gli interventi europei non si muovono lungo il crinale di veri sentimenti solidaristici.

Piuttosto, essi si fondano sulla consapevolezza che è necessario intervenire in modo inconsueto, in quanto le dimensioni della crisi e l'impatto che questa esercita sui diversi sistemi economici europei non consente, a differenza delle precedenti depressioni, una netta «separazione degli Stati in sommersi e salvati»[28].

In buona sostanza, sebbene nell'ambito dei soggetti sovranazionali presenti nello scenario globale l'UE rappresenti la forma più avanzata di integrazione tra Stati, il recente e attuale *shock* pandemico ha messo in evidenza l'incompiutezza del progetto politico europeo. Ha fatto risaltare che l'Unione è priva di meccanismi di politica fiscale idonei a sostenere la stabilità finanziaria e prevenire *shock* a danno degli Stati membri più indebitati.

Ebbene, ciò considerato, quello che si vuole sostenere è che la pandemia è stata l'imprevedibile scintilla che ha messo l'UE davanti all'evidenza, non più rimandabile, di avviare un virtuoso percorso di riforma della propria *governance*[29]. Una riforma che conduca – finalmente – non solo ad una diversa gestione della capacità di bilancio europea ma anche ad un coordinamento a livello europeo delle politiche di tassazione[30]. Politiche da cui discenderebbe il vantaggio di coinvolgere maggiormente i cittadini nella vita politica europea[31], ridurre i fenomeni negativi di concorrenza fiscale e arginare il *dumping* sociale[32].

Certamente, è mero esercizio di pensiero illusorio immaginare che in un sistema economico complesso come quello dell'UE, caratterizzato da Stati tra loro in potenziale concorrenza e competizione possa nascere un vero spirito di solidarietà[33], slegato dal resoconto economico. L'attuale quadro giuridico certamente non è pensato, né è sufficiente, per attivare meccanismi di solidarietà, anche fiscale, in questo senso orientati.

La crisi in corso, però, crea quanto meno l'opportunità di avviare una discussione

---

[28] L'efficace espressione è di E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE online*, 2020, p. 2374, reperibile online.

[29] Tra le varie proposte è interessante quella avanzata da Daniel Gros già a partire dall'aprile del 2020, ad avviso del quale introdurre un prelievo a livello dell'UE sulle attività finanziarie potrebbe raccogliere 300-400 miliardi di euro e quindi finanziare un Fondo di solidarietà europeo per affrontare i costi economici della pandemia. Si veda D. GROS, *A corona financial solidarity levy*, in *VoxEU*, 22 April 2020, reperibile online. Si veda anche C. LANDAIS, E. SAEZ, G. ZUCMAN, *A progressive European wealth tax to fund the European COVID response*, *ivi*, 3 April 2020, reperibile online.

[30] Si veda T. PIKETTY, *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, Massachusetts, 2014.

[31] Interessante è il lavoro di Ross sul rapporto che intercorre tra la costruzione di un governo autenticamente democratico e rappresentativo e la creazione di un sistema fiscale comune. Cfr. M. L. ROSS, *Does Taxation Lead to Representation?*, in *British Journal of Political Science*, 2004, pp. 229-249.

[32] Nel libro *Il trionfo dell'ingiustizia*, gli autori E. Saez e G. Zucman mettono in evidenza la stretta intimità che passa tra disuguaglianza, potere politico e sistema fiscale. Si veda E. SAEZ, G. ZUCMAN, *Il trionfo dell'ingiustizia. Come i ricchi evadono le tasse e come fargliele pagare*, Torino, 2020.

[33] E. MOSTACCI, *La terza onda*, cit.

sui modi potenzialmente più idonei per approfondire il processo di integrazione europeo: a partire dall'istituzione di un tributo europeo che alimenti il bilancio unionale. Sostenere questa ipotesi significa sostenere una politica economica e sociale comune a livello dell'UE che renda possibile l'attuazione del principio di solidarietà tra cittadini europei. Significa, altresì, come hanno messo in evidenza alcuni illustri studiosi di diritto tributario[34], aiutare in concreto gli Stati membri più deboli dell'UE a superare i loro svantaggi strutturali economici.

5. Conclusioni. Verso l'affermazione di una fiscalità europea?

Nell'Unione europea le crisi sono una componente, per così dire, fisiologica, necessaria per stimolare il continuo, e in divenire, processo di integrazione economica e giuridica tra Stati. Le crisi, le diverse crisi (istituzionali, sociali, economiche) che ciclicamente si manifestano nei territori dell'Unione, mettono le istituzioni europee e gli Stati membri di fronte all'esigenza, di volta in volta diversa, di discutere su quali debbano essere i passi avanti da compiere per entrare in una nuova fase del percorso integrativo ed evitare che il protrarsi di problemi inaspettati, o talvolta prevedibili, alimenti processi – per certi versi già in atto – di disgregazione[35].

Ma in che modo il «fattore tributario»[36] può essere efficace per aiutare l'UE ad uscire dalle sue continue crisi?

Senza pretesa di rispondere in questa sede in modo esaustivo a un siffatto interrogativo – che a sua volta solleva altrettante questioni, per certi versi, insolubili – è opportuno limitare l'argomento a quest'ultima crisi epidemiologica.

Le conseguenze della pandemia hanno attribuito all'ambito tributario una rilevanza non solo domestica ma anche, soprattutto, europea. Ciò è vero se si tiene conto del fatto che, come anticipato, gli interventi attuati a livello UE per rispondere alla crisi, in quanto effettuati in deficit, incrementeranno il debito pubblico delle maggior parte delle nazioni e queste, conseguentemente (come è verosimile ritenere), per acquisire le risorse necessarie ad onorare i prestiti, incideranno sui prelievi tributari. In questo scenario, dunque, la necessità di acquisire gettito appare generalizzata: non è più (non solo) una esigenza interna; è, ancor prima, un'esigenza europea[37]. Di fronte alle enormi conseguenze

[34] Si rimanda al testo del manifesto di alcuni studiosi di diritto tributario: F. VANISTENDAEL, G. BIZIOLI, I. BURGERS, F. A. GARCÍA PRATS, D. GUTMANN, P. ESSERS, W. HASLEHNER, G. KOFLER, H. KUBE, A. M. JIMÉNEZ, P. PISTONE, E. REIMER, E. TRAVERSA, *European Solidarity Requires EU Taxes*, in *Tax Notes International*, 2020, pp. 577-578.

[35] Sul punto si veda l'interessante lavoro di Krastev in cui l'autore ha messo sotto la lente di ingrandimento alcuni dei più cruciali problemi che rischiano di minare la tenuta dell'UE. I. KRASTEV, *Gli ultimi giorni dell'Unione. Sulla disintegrazione europea*, Roma, 2019.

[36] Così si esprime F. PEPE, *L'emergenza Covid-19 nell'Unione europea*, cit.

[37] L'argomento qui sostenuto si completa con il rinvio a P. VALENTE, L. BAGETTO, *Geofiscalità. Il dilemma di Giano tra cifra tellurica e continente digitale*, Roma, 2017. Per una disamina delle patologie dei sistemi fiscali, in particolare in relazione ai fenomeni di evasione ed elusione fiscale nell'ambito

di settimane di *lockdown* sulle economie europee, economie tra di loro interdipendenti, la discussione sul rafforzamento degli strumenti di solidarietà europea si è concentrata sulle vie attraverso cui è possibile assicurare la ripresa economica per tutti gli Stati e, dunque, garantire la sopravvivenza della stessa Unione europea.

In buona sostanza, l'eccezionalità del fenomeno pandemico sembra imprimere alla politica fiscale domestica dei singoli paesi un rilievo più ampio: ha rilanciato il dibattito sull'opportunità di adottare tributi veramente europei[38] e, conseguentemente, ha sollevato l'occasione per discutere sui modi in cui è possibile dotare l'UE di risorse proprie idonee a «valorizzare la cittadinanza europea e garantire una maggiore autonomia finanziaria»[39].

Prospettare l'adozione di tributi europei implica, però, ridisegnare il sistema di finanziamento dell'UE.

L'attuale bilancio annuale dell'Unione basato principalmente sui trasferimenti degli Stati membri non è idoneo ad avere un impatto significativo sulle politiche economiche e sociali comuni a livello dell'UE. Esso rappresenta, infatti, all'incirca (solo) l'1% del PIL totale dell'Unione. Poca cosa rispetto ai bilanci nazionali degli Stati membri che, nella maggior parte dei casi, rappresentano il 40-50% del PIL nazionale.

Il bilancio europeo è alimentato da tre principali fonti di entrate indipendenti dalle politiche adottate dagli Stati membri[40]. Su questi grava il compito di riscuotere le risorse a livello domestico (dunque nei territori ove si verifica il presupposto impositivo) e, tramite la c.d. messa a disposizione, riversarle al bilancio europeo.

Più nel dettaglio, si annoverano le risorse proprie tradizionali, che comprendono i dazi doganali sulle importazioni nell'Unione[41]; le risorse basate sull'IVA[42]; le risorse basate sul reddito nazionale lordo (RNL)[43]. Tra le risorse proprie dell'UE si può dire che i dazi doganali sono attualmente la cosa più vicina a una vera e propria tassa europea, in quanto l'UE ha una competenza esclusiva per quanto riguarda la determinazione della portata e della struttura dei dazi doganali e le entrate che tramite essi vengono riscosse rientrano nel bilancio dell'UE (al netto delle detrazioni che gli Stati operano per compensare le spese di riscossione). Le altre due risorse, invece, assumono la forma di contributi nazionali obbligatori degli Stati membri al bilancio europeo.

---

europeo, si rimanda a P. VALENTE, *International taxation & tax policy. Practical insights in a dynamic multilateral environment*, Roma, 2018.

[38] E. TRAVERSA, G. BIZIOLI, *Solidarity in the European Union in the Time of COVID-19: Paving the Way for a Genuine EU Tax?*, in *Intertax*, 2020, pp. 743-753.

[39] C. SCIANCALEPORE, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, Bari, 2021, p. 1.

[40] Inoltre, a partire dal 1° gennaio 2021, è prevista una nuova risorsa propria dell'Unione: un contributo degli Stati membri basato sulla quantità di rifiuti di imballaggi in plastica non riciclati.

[41] A partire dal 1° gennaio 2021, i paesi mantengono il 25% dei dazi riscossi, a copertura delle spese di riscossione.

[42] Alla base imponibile IVA armonizzata di ogni paese dell'Unione si applica un'aliquota dello 0,3%, limitata al 50% del suo reddito nazionale lordo (RNL), e i proventi vengono trasferiti all'Unione.

[43] Si tratta della principale fonte di entrate dell'UE. Ogni Stato membro trasferisce all'Unione un tasso percentuale uniforme del suo RNL. La percentuale è regolata in modo che le entrate complessive corrispondano al livello concordato dei pagamenti.

E invero, poiché gli Stati membri hanno deciso di non dotare l'Unione europea di una propria sovranità impositiva ma di imporre il suo integrale finanziamento attraverso risorse proprie, i poteri legislativi in ambito fiscale di cui, attualmente, dispone l'Unione non perseguono autenticamente un obiettivo finanziario o di bilancio. Piuttosto, sono esercitati per realizzare il mercato interno e disciplinare la concorrenza. In questi termini, si può affermare che «[t]he European Union (EU)'s tax situation is very peculiar»[44], stante il fatto che le questioni fiscali, nell'ambito dell'UE, si pongono in una posizione servente rispetto a quelle che concernono il funzionamento del mercato interno.

Questa circostanza non desta stupore. È, infatti, lo stesso tessuto normativo del TFUE che prevede la subalternità della materia fiscale. Ad esempio, dalla lettura dell'art. 113 TFUE si evince che l'Unione europea adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte nella misura in cui detta armonizzazione «sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza».

Ebbene, da un punto di vista giuridico l'adozione di una vera e propria tassa comunitaria potrebbe richiedere di apportare delle modifiche all'attuale quadro normativo dell'UE. L'articolo 311 TFUE consente, attraverso una procedura farraginosa, l'adozione di nuove risorse proprie e, come dimostra il precedente dei dazi doganali, nulla nel trattato impedisce che una nuova risorsa propria sia basata sulle imposte. Tuttavia, ciò richiederebbe l'adozione di regole comuni sulla struttura dell'imposta a livello dell'UE; circostanza questa che – per limitarci al solo profilo politico – potrebbe raccogliere pochi consensi.

Nonostante queste difficoltà, adottare nuove imposte a livello europeo permetterebbe di fornire all'UE una fonte autonoma di entrate che limiterebbe la partecipazione degli Stati membri alla formazione del bilancio europeo; dunque, ridurrebbe la loro esposizione debitoria quando l'Unione sarà chiamata a rimborsare le obbligazioni emesse per finanziare il *Recovery Fund*.

Ma non è tutto. Riformare il sistema di finanziamento dell'Unione rafforzerebbe l'UE come soggetto politico: l'autonomia finanziaria costituisce, infatti, una premessa irrinunciabile per attuare le esigenze basilari di una società democratica e giuridicamente organizzata. Istituire tributi europei, infatti, significa approfondire il rapporto tra cittadini ed istituzioni europee.

In conclusione, l'eccezionalità dell'attuale situazione economica ed il bisogno di una concreta solidarietà tra Stati membri, deve passare anche attraverso una forma comune di tassazione. Dotare l'Unione di risorse proprie, riformando il sistema di finanziamento e introducendo tributi autenticamente europei significa, non solo, rendere più efficienti le politiche dell'UE, ma anche dare attuazione al concetto di solidarietà che, come si è avuto modo di vedere, si articola normativamente in varie forme all'interno

[44] E. TRAVERSA, G. BIZIOLI, *Solidarity in the European Union*, cit., p. 743.

dell'Unione senza, per questo, raggiungere una sua autentica declinazione pratica.

Beninteso che una simile opportunità, senza dubbio complessa e insidiosa, come hanno suggerito numerosi studiosi di diritto tributario, non può essere attuata in poco tempo. Richiede, infatti, un processo graduale e un lungo periodo di transizione (come è stato per l'unione doganale dal 1957 al 1968). Motivo per cui, la crisi attuale, è solo il pretesto da non perdere per cominciare a porre le basi di un percorso che porti verso l'affermazione di una fiscalità europea.

ABSTRACT: Tra solidarietà e crisi intercorre un rapporto intimo: ogni crisi ripropone l'urgenza di individuare nuovi equilibri che, in chiave solidaristica, consentano di prospettare nuove possibilità di vita in comune. Questa consapevolezza ha accompagnato il processo di formazione dell'UE. In questi termini, a partire da un'analisi del concetto di solidarietà quale principio cardine dell'UE e dei rapporti tra Stati Membri, in chiave transdisciplinare si intende valutare se, e in che termini, a fronte delle misure introdotte dall'Unione per contrastare gli effetti della pandemia, sia possibile compiere un passo avanti verso l'affermazione di una fiscalità europea.

PAROLE CHIAVE: unione doganale; solidarietà; crisi; Unione europea; Stati membri.

Overcoming the crisis. The custom union as a paradigm towards the adoption of a European taxation

ABSTRACT: An intimate relationship exists between solidarity and crisis: every crisis raises the need to identify new forms of solidarity, in order to promote new social balances. The relationship between crisis and solidarity has accompanied the European Union integration process. The article, in this respect, starting from the analysis of the concept of solidarity as fundamental principle of the EU, aims to analyses some of the countermeasures adopted by the EU to tackle the pandemic; emphasizing that this dramatic scenario can justify the adoption of an authentic form of European taxation.

KEYWORDS: custom union; solidarity; crisis; European Union; Member States.