

PAGO, DUNQUE SONO (CITTADINO EUROPEO).

L'ISTITUZIONE DI UNA IMPOSTA DELL'UE COME STRUMENTO PER LA CREAZIONE DI UN *WELFARE* EUROPEO.

Ente finanziatore: Università di Firenze – Bando 2018/19 finanziamento progetti competitivi per ricercatori a tempo determinato (RTD)

Responsabile: Dott. Stefano Dorigo

Unità di ricerca: Dott. Stefano Dorigo, Dott.ssa Veronica Federico, Dott.ssa Nicole Lazzerini, Dott. Mauro Campus

Contributo: € 40.000

PROGETTO

È possibile che un'imposta introdotta dall'Unione europea dia avvio ad un processo di creazione di un *welfare* europeo e, in definitiva, di una cittadinanza europea intesa come comunanza di valori non solo economici ma prevalentemente solidaristici?

Il progetto si propone di investigare il fondamento giuridico e storico ed i caratteri di una imposta "propria" dell'Unione. Si tratta di ricostruire come un tributo possa essere attribuito *in toto* ad un ente sovranazionale come l'Unione. Occorre studiare quali ricadute abbia la scelta di determinati interessi o servizi da finanziare mediante il gettito di tale imposta allo scopo di delineare i contorni di un *welfare* europeo e, quindi, affermare una nozione di solidarietà transnazionale: di fatto, come l'Unione europea possa diventare garante di un sistema di valori sociali che vanno oltre quelli perseguiti da ciascuno Stato membro entro i suoi confini.

Ulteriore obiettivo è individuare in che modo un *welfare* europeo possa contribuire a delineare i caratteri di una effettiva *cittadinanza* europea, intesa come appartenenza ad un ordinamento coeso sul piano economico e sociale e tale da garantire le minoranze e la parità di genere, per giustificare il concorso ai relativi costi.

In sintesi:

- come può giuridicamente giustificarsi un'imposta propria dell'UE?
- quali sono i fondamenti storici di tale proposta?
- come può essere tecnicamente costruita tale imposta (sul piano dei soggetti passivi, del presupposto e della base imponibile) alla luce delle norme dei Trattati e delle limitazioni costituzionali vigenti negli Stati membri?
- in particolare, per quanto riguarda i soggetti passivi, si può fondare il dovere di concorrere a tale imposta su un concetto di *cittadinanza dell'Unione* che prescindendo dalla cittadinanza di uno Stato membro e valorizzi la titolarità di interessi e diritti che l'Unione garantisce in una dimensione transnazionale?
- tali interessi e diritti che tramite il gettito dell'imposta l'Unione potrà scegliere di realizzare possono consentire di individuare in prospettiva i caratteri di un *welfare* europeo?

OBIETTIVI

La ricerca si propone di:

- individuare il fondamento storico, giuridico e politico che giustifichi l'istituzione di un tributo "proprio" dell'Unione;
- individuare il fondamento giuridico che, nel vigente tessuto normativo dei Trattati, ne giustifichi l'istituzione;
- effettuare una ricognizione delle possibili imposte che l'Unione può introdurre a legislazione vigente, in particolare facendo riferimento alla maggiore mobilità transnazionale della base imponibile assunta a parametro di riferimento (ad es.: imposta sull'economia digitale o sulle imprese), e pervenire quindi all'elaborazione di un *modello* di imposta dell'UE;
- delineare un concetto europeo di "spese pubbliche" (secondo l'espressione utilizzata dall'art. 53 Cost.) e, dunque, quelle funzioni minime che, nell'ambito di una nozione euro-unitaria di *welfare*, l'Unione può finanziare con il gettito dell'imposta in sostituzione degli Stati membri (secondo il principio di attribuzione e quello di sussidiarietà);
- individuare i connotati *minimi* di inserimento nell'ordinamento europeo che giustifica il sorgere dell'obbligo di contribuire a tali spese;
- scandagliare la possibile rilevanza di un connotato solidaristico e di uguaglianza sostanziale (anche nella dimensione della parità di genere) -insieme a quello di tutela della libertà di impresa- da collegare alla nozione europea di capacità contributiva come presupposto e fondamento della nuova imposta;
- ricostruire le possibili linee di sviluppo future della comunità (di individui, enti, associazioni ed imprese) che compone l'Unione indotte dalle ricadute solidaristiche e perequative conseguenti all'introduzione di un'imposta europea e verificare se esse possano sostanziarsi in quella "unione più forte e profonda" che già negli anni '50 veniva prefigurata;
- conseguentemente, elaborare delle linee-guida -che potranno interessare la Commissione europea, i Legislatori nazionali, le organizzazioni internazionali (OCSE, IBFD), le ONG attive nel settore della solidarietà transnazionale- per indirizzare il dibattito (prima) e le iniziative normative (poi) volte ad attuare la progettata imposta propria coerentemente con i fini sociali e solidaristici sopra menzionati.

APPROCCIO

Il progetto si propone di individuare un nuovo strumento di finanziamento del bilancio UE (imposta "propria"), oltrepasando l'approccio sin qui seguito e fondato su imposte unicamente nazionali. L'innovatività sta, inoltre, nell'obiettivo di porre tale tributo al centro della creazione di una politica fiscale europea, capace di realizzare un *welfare* comune orientato verso *cittadini* europei realmente parte di un ordinamento sovranazionale.

La metodologia che sarà seguita nella ricerca rispecchia questa peculiarità: essa prenderà le mosse da un approccio comparato, verificando come gli ordinamenti degli Stati membri ricostruiscano la nozione di imposta e le "*spese pubbliche*" che ne sono il riferimento. Da qui, essa dovrà individuare elementi possibilmente uniformi per delineare il modello di imposta dell'UE ed il correlato contenuto minimo del *welfare* che l'Unione è chiamata a realizzare per i propri cittadini, assicurando in ogni caso la coerenza di tali concetti con i principi attualmente vigenti nell'ordinamento UE.

Concetti principali e idee che caratterizzano il progetto:

-l'imposta come strumento di partecipazione ad una comunità; la sua attuazione come manifestazione concreta di appartenenza nella creazione di un rapporto di natura contributiva tra pagamento del tributo e approntamento dei servizi per la collettività;

-il mutamento nella percezione dell'Unione: l'attribuzione e l'esercizio di un potere impositivo comporta l'avvicinamento ad un ente di tipo federale, che *dialoga* con gli Stati membri (anche per garantire l'invarianza del gettito complessivo), ma se ne rende in parte autonomo in quanto individua propri interessi e fini e le azioni per perseguirli;

-*welfare* europeo si distacca quindi dalla mera somma, non coordinata, di politiche proprie degli Stati membri, ma diviene concetto autonomo: l'UE garantisce che, con il gettito dell'imposta, attuerà certe azioni che impattano sul benessere dei "cittadini dell'Unione";

-ciò comporta il superamento della concezione ristretta di cittadinanza dell'Unione come mero possesso della cittadinanza di uno Stato membro, dovendosi invece allargare il concetto a tutti coloro che sono inseriti nel tessuto sociale ed economico europeo e si avvantaggiano del sistema di libertà e di tutele che il diritto UE garantisce;

-infine, tale ricostruzione rivela il possibile superamento della tradizionale visione mercantile dell'UE, che diviene lo spazio giuridico nel quale si declinano ed attuano in chiave transnazionale concetti finora solo domestici di solidarietà, uguaglianza sostanziale e crescita sostenibile.

WORK PACKAGES

Il progetto si articolerà in quattro livelli di attività: tre afferenti la ricerca ed uno la disseminazione dei relativi risultati.

WP 1: Gli aspetti tecnici di una imposta propria dell'Unione europea

Il WP 1 intende delineare dal punto di vista del diritto tributario le caratteristiche di una imposta "propria" dell'Unione europea. Ciò sotto vari profili l'uno consequenziale all'altro: (1) i precedenti storici di tributi istituiti in seno all'Unione (tributi doganali ed IVA); (2) il fondamento giuridico nel sistema dei Trattati; (3) l'individuazione del fenomeno economico colpito dal tributo (attività d'impresa, utilizzo dell'ambiente, transazioni finanziarie, economia digitale) e conseguentemente della platea dei soggetti passivi; (4) la determinazione della base imponibile; e (5) gli strumenti di attuazione del tributo (se affidati ad una "amministrazione fiscale europea" o se rimessa agli Stati membri con riversamento del relativo gettito) e di tutela anche giurisdizionale del contribuente.

WP 2: Le funzioni pubbliche finanziabili attraverso un'imposta propria dell'Unione europea

La finalità principale del WP 2 consiste nella individuazione delle funzioni pubbliche finanziabili attraverso un'imposta propria dell'Unione europea, ovvero nella definizione del contenuto minimo di un "*welfare* europeo". Ciò presuppone la considerazione di due prospettive diverse ma complementari: quella giuridica, che si impone in forza del sistema delle competenze attribuite dell'Unione e i principi che ne regolano l'esercizio, in particolare quello di sussidiarietà; quella più spiccatamente di *policy*, che emerge dalla necessità di considerare i dati *extra*-giuridici (in particolare quelli storici ed economici) per identificare i settori e le priorità d'azione rispetto ai quali è più urgente – ovvero adeguato – un intervento dell'Unione.

WP 3: La dimensione solidarista del tributo europeo

Il WP 3 intende studiare la dimensione solidarista del tributo europeo sotto un duplice aspetto: (1) la compatibilità del tributo con il dovere di “solidarietà sociale” che si ritrova nella larga maggioranza delle costituzioni dei Paesi Europei e che è alla base anche della normativa europea; (2) la valutazione dell'impatto dell'introduzione del tributo in termini di aumento della coesione sociale e perseguimento di una maggiore eguaglianza sostanziale all'interno degli Stati membri e tra Stati membri, a partire dalla l'individuazione delle funzioni pubbliche che l'UE potrà essere chiamata a svolgere per giustificare il tributo svuota nel WP2.

WP 4: Disseminazione dei risultati del Progetto

Il WP 4 ha l'obiettivo di assicurare la corretta ed effettiva diffusione dei risultati del progetto tra i vari soggetti interessati: -comunità scientifica (Università italiane ed europee, IBFD)-Organizzazioni internazionali (OCSE)-Commissione UE;-Governo italiano;-ONG ed altre organizzazioni attive nel settore della solidarietà internazionale;-scuole superiori;-opinione pubblica.