



New
Direction

the foundation for european reform



IL SOVRANISMO FISCALE

UN MODELLO DI FISCALITÀ LIBERALE IN EUROPA

ASSOCIAZIONE SOS PARTITA IVA

www.europeanreform.org @europeanreform

New Direction



Established by Margaret Thatcher,
New Direction is Europe's leading free market
political foundation & publisher with offices in
Brussels, London, Rome & Warsaw.



#sospartitaiva

Jan Sawicki

Andrea Bernaudo

Angelo Canini

1	INQUADRAMENTO ATTUALE	6
2	UNA COMPARAZIONE TRA STATI UNITI E UE	14
2.1	TASSAZIONE E SISTEMA FISCALE	14
2.2	IL PROBLEMA DEL DEBITO E DEL DEFICIT	21
3	CRITICITÀ NEL SISTEMA EUROPA	32
4	IL CASO APPLE IRLANDA: PARADIGMA DEL SISTEMA FISCALE EUROPEO	35
5	CONCLUSIONI: UNO SHOCK FISCALE PER L'ITALIA, IN UN MODELLO LIBERALE DI UNIONE EUROPEA	40

INQUADRAMENTO ATTUALE

I sistema di fiscalità vigente oggi nell'Unione europea è ancora tipicamente quello di una debole confederazione, nonostante molti aspetti dell'ordinamento europeo – inclusi alcuni correlati a quello strettamente fiscale – siano assimilabili, per la loro intrusività, a quelli di un sistema federale neanche troppo decentrato.

L'Unione europea dispone di un bilancio che si aggira appena intorno all'1 per cento del Pil di tutti i membri che la compongono. Attualmente la materia del bilancio eurocomunitario è regolata da alcuni articoli del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – TFUE –, in particolare gli artt. 310-324, oltre che da altri atti normativi. Il più importante degli articoli citati, il 310, oltre a stabilire che «tutte le entrate e le spese dell'Unione devono costituire oggetto di previsioni per ciascun esercizio finanziario ed essere iscritte nel bilancio», dispone che «nel bilancio, entrate e spese devono risultare in pareggio». Si tratta di un punto di assoluta importanza per comprendere la natura reale dell'ordinamento europeo. Negli Stati contemporanei è norma costante quella per cui essi possono ricorrere al mercato finanziario per ottenere a prestito quei fondi che sono necessari per svolgere alcune funzioni ma che non sono raccolti a sufficienza mediante l'imposizione fiscale. Da questo punto di vista, si potrebbe sostenere che un elemento riconoscibile della sovranità di uno Stato consiste proprio nella possibilità di indebitarsi, emettendo titoli a questo scopo, impegnandosi a rimborsare tali debiti alla propria scadenza dietro un interesse, potendo però anche utilizzare la leva fiscale quando gli oneri per il rimborso del debito cominciano a farsi troppo pesanti. All'Unione europea una tale possibilità è del tutto preclusa, e sono i Trattati che le vietano, almeno ad oggi, di fare uso degli strumenti che vanno sotto il nome di 'Euro-bond'.

Vi è un'altra distinzione interessante tra le finanze pubbliche dell'Unione europea e quelle di uno stato sovrano, unitario o federale. In quest'ultimo,

il potere politico ha normalmente la facoltà di fare le proprie scelte sia con riferimento alle entrate sia per quanto riguarda le spese. Sotto il primo aspetto, normalmente esso può in autonomia determinare il livello generale del prelievo tributario come la sua ripartizione per ciascuna singola tassa o imposta, il livello delle aliquote e via dicendo. Nel caso dell'UE, invece, la determinazione delle sue entrate non le è consentita – nonostante l'espressione adottata di “risorse proprie”, ex art. 311, comma 2, TFUE, possa far pensare a qualcosa di diverso – ma dipende dalla volontà dei governi degli stati membri. Le “risorse proprie”, che a partire dal 1970 hanno sostituito i contributi finanziari degli stati membri, richiedono anzitutto un accordo raggiunto all'unanimità degli stati membri, accordo che deve essere raggiunto nel Consiglio. Come se non bastasse il fatto che il Consiglio è il tipico organo intergovernativo dell'UE, le decisioni che esso prende devono essere approvate da ciascuno stato membro in forma analoga alla ratifica di un accordo internazionale. Il Parlamento europeo, in quanto organo rappresentativo, svolge un ruolo meramente consultivo. Alla luce di queste premesse, emerge quanto il finanziamento dell'Unione europea resti demandato alla volontà degli stati che ne sono membri, mettendo in evidenza la carenza di sovranità in capo a questa organizzazione sotto il profilo fiscale. L'espressione “risorse proprie”, inoltre, non deve trarre in inganno non solo perché l'UE come tale non ha potere decisionale nello stabilirne entità e misura, ma anche per il fatto che tutti i relativi proventi, in forma di imposte e prelievi di altro tipo, sono prima incamerati dagli stati membri, e solo dopo trasferiti interamente o in una percentuale prefissata al bilancio dell'Unione. Dunque, anche il momento della riscossione, e non solo quello della “decisione di bilancio”, è rimesso alla sovranità degli stati membri e rimane sottratto all'UE (al riguardo, U. Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 4 ed., Bari, 2016; R. Adam, A. Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, 4 ed., Torino, 2016).

Il quadro delle entrate proprie è complesso, ma in estrema sintesi va detto che una parte preponderante di esse deriva dai dazi della tariffa doganale comune sugli scambi con paesi terzi (e simili prelievi, premi e importi supplementari e compensativi), da un'aliquota uniforme sull'imponibile IVA di ciascuno stato membro: tale base, armonizzata, attualmente ammonta allo 0,3%; e infine da un'aliquota del reddito nazionale lordo degli stati membri, fissata annualmente nel bilancio. Come hanno osservato voci critiche, solo la prima entrata, quella dei dazi, è un'autentica risorsa propria, che può configurare un potere impositivo in capo all'Unione; le restanti voci di entrata riproducono con altre parole i contributi obbligatori che avrebbero dovuto essere sostituiti fin dal 1970.

Al contrario, l'Unione europea gode di maggiore autonomia di spesa, il che significa che essa può decidere con discrezionalità come spendere i soldi che gli stati membri hanno deciso per lei come riscuotere. Tale autonomia però è limitata dal fatto che un ruolo importante spetta non solo al Parlamento europeo, organo 'comunitario' per eccellenza, ma anche al Consiglio, che si deve pronunciare di norma all'unanimità. Questo vale per il "quadro finanziario pluriennale", stabilito per un periodo di almeno cinque anni, quanto per il bilancio annuale, che deve essere stabilito nel rispetto del primo. Spetta poi alla Commissione, sotto il controllo finanziario della Corte dei conti e quello 'politico' del Parlamento, l'esecuzione del bilancio. È vero che ciascuna istituzione dell'Unione presenta, secondo il dettagliatissimo art. 314 TFUE, uno stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario successivo. Ma il ruolo almeno paritario di stati e istituzioni comunitarie nell'elaborazione del bilancio fa sì che non vi sia, anche nel campo delle spese, il 'rischio' di un'esuberanza eccessiva da parte di queste ultime.

Da queste premesse, si può affermare che il quadro complessivo del funzionamento finanziario dell'Unione europea è quello di un'entità che supera a stento le forme di un'organizzazione internazionale, e che per la sua capacità di perseguire un'autonomia politica economica ha davvero ridotti strumenti a disposizione. Pochi potrebbero negare l'importanza dei fondi strutturali o della politica agricola nei decenni passati, anche se adeguamenti sarebbero necessari. Se l'UE non è in grado di perseguire alcuna credibile politica estera, se le sue capacità sono ancora quasi nulle nei settori decisivi della difesa e

delle politiche sull'immigrazione, ciò è anche dovuto alla scarsità di risorse finanziarie a sua disposizione nei rispettivi campi.

In effetti, la natura dell'organizzazione politica sovranazionale a carattere regionale che risponde al nome di Unione europea reca in sé una strana particolarità. Con tutte le peculiarità che sono state sinteticamente esposte sopra, l'Unione intermedia una piccolissima percentuale del Pil prodotto dai 28 (o 27) stati membri che la compongono. Questa capacità fiscale è ridottissima rispetto a quella di cui dispongono entità federali anche alquanto decentrate e 'lasche', o federazioni conosciute in fasi storiche precedenti quelle in cui è stato introdotto lo 'stato sociale', con il suo elevato interventismo economico. Questo, come già detto, evidenzia l'assenza di sovranità europea effettiva (si tratta di una constatazione di fatto). E tuttavia l'Unione europea si è dotata di una capacità enorme di ingerire nelle finanze pubbliche degli stati che ancora dovrebbero essere sovrani, con strumenti normativi, amministrativi, di controllo e di potenziale sanzione che sono sconosciuti a quelli di cui l'esecutivo - o il giudiziario - di un ipotetico ordinamento federale potrebbe disporre nei confronti delle entità federate.

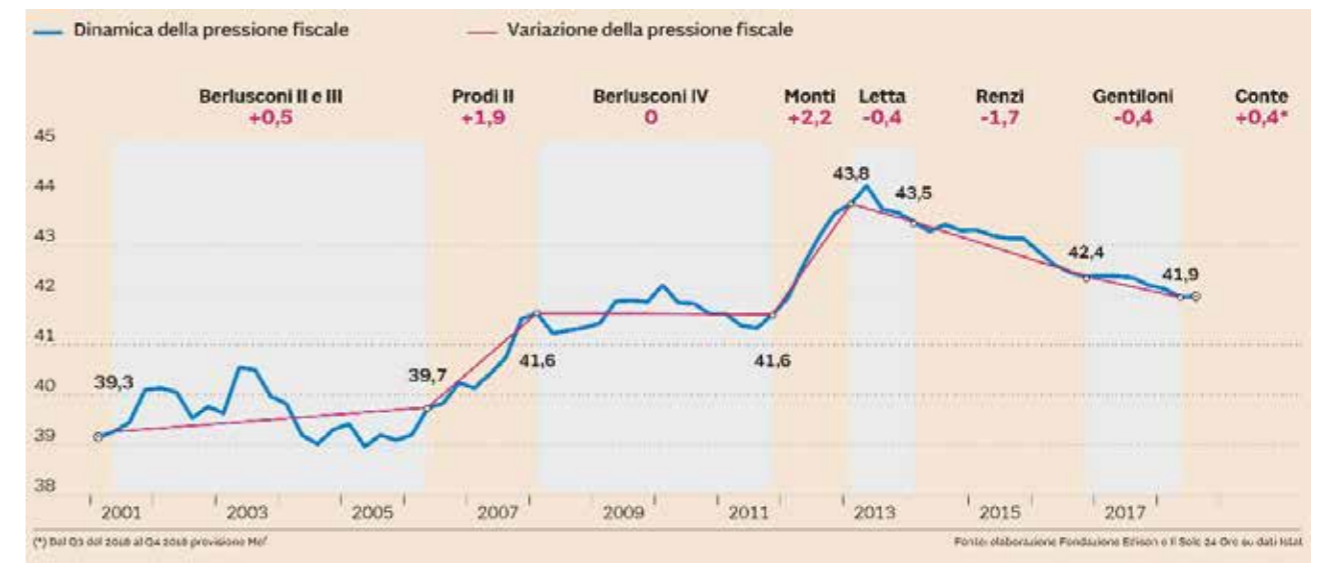
Al riguardo, però, vi è una precisazione fondamentale da fare. L'Europa comunitaria nacque come un'area di libero scambio nel quale era promossa la circolazione di persone, beni, capitali, ma che si disinteressava sostanzialmente delle politiche fiscali perseguite dai singoli stati, i quali erano liberi di stabilire il livello rispettivo della pressione fiscale e della spesa pubblica in rapporto al Pil, così come di indebitamento e ricorso al mercato finanziario per sostenere spese non coperte dalla tassazione. Presto i decisori politici sono arrivati alla conclusione che la libera circolazione soprattutto di capitali, l'integrazione economica che essa metteva in atto erano di tale portata che gli interessi economici vitali di un paese erano strettamente condizionati dall'andamento economico di un altro, sul quale anche le condizioni della finanza pubblica svolgevano un ruolo importante.

È stato così che, a partire dal Trattato di Maastricht e dalla normativa approvata in attuazione di esso negli anni novanta fino alle più recenti e restrittive misure del *Fiscal Compact* (più *six-pack* e *two-pack*), tutto ciò è cambiato radicalmente. L'Unione europea ha cominciato a interessarsi in maniera sempre più intrusiva di quanto avviene nei bilanci statali, e in

generale delle pubbliche amministrazioni, di ogni singolo stato (e in particolare di quelli che avevano aderito all'eurozona). Ma la precisazione consiste in questo. L'ingerenza spasmodica delle istituzioni europee nelle finanze degli stati si limita in sostanza al controllo del debito e del disavanzo, facendo leva sul sostanziale azzeramento del secondo allo scopo di contenere e poi ridurre il primo. Questo obiettivo ha una sua razionalità, ma vanno rilevati qui due dettagli critici. In primo luogo, ci sarebbe da chiedersi se non sia meglio perseguirlo a livello statale, piuttosto che con vincoli di tipo sovranazionale che comprimono troppo la sovranità degli stati ingenerando reazioni di rigetto antieuropee (e si dice questo tenendo a mente un importante termine di paragone, di cui si tratterà nel paragrafo successivo). In secondo luogo, ed è cosa ancora più importante, la manchevolezza più grave di tali vincoli è che essi si limitano, per così dire, ai 'saldi', disinteressandosi nella maniera più totale di come l'equilibrio di bilancio - cosa diversa dal pareggio - debba essere perseguito. In altri termini, non si presta alcuna attenzione al fatto che il risanamento delle finanze avvenga in un contesto di mercato e di sana moderazione fiscale: teoricamente sarebbe possibile raggiungere un pareggio di bilancio con l'80% di redistribuzione, tra pressione fiscale e spesa pubblica, ma questo rischia di essere completamente diseconomico e irrazionale, ancorché l'idea possa

sembrare attrattiva per la classe politica di paesi aggravati da una pesante ipoteca culturale 'socialista' (e ogni riferimento al nostro Paese non è affatto casuale).

È dunque un arbitrio, o nel migliore dei casi una bizzarria ideologica, affermare che 'liberismo' e pareggio di bilancio o austerità coincidano, siano per così dire parenti stretti. Si può avere rigore di bilancio in un contesto di economia socialista o collettivizzata, che è la negazione di ogni liberismo. L'Italia di oggi ne è la conferma piena, l'esempio vivente. Anche se la vera austerità si ha quando un paese realizza degli avanzi di bilancio - e non è questo il caso dell'Italia, che accumula solo avanzi 'primari', ossia prima di pagare gli interessi sul debito -, è comunque certo che da molti anni il nostro Paese ha compiuto sacrifici notevoli. Ma di che tipo? In realtà il perimetro dello stato non è mai stato ridotto, e negli ultimi tempi moltissimi segnali ci arrivano di un rinnovato ampliamento dello stesso. Che questo sia vero ci viene dimostrato da statistiche ufficiali. Proprio di recente è stata presentata un'interessante analisi basata su dati Istat aggiornati per trimestri 'scorrevoli' e incentrata sul *Tax rate* complessivo del paese (dato dalla somma di imposte dirette, indirette, in conto capitale e contributi sociali) divisa per il Pil a valori correnti.



(Marco Fortis, La pressione fiscale torna a salire. Lo dice un nuovo indice trimestrale, Il Sole 24 Ore, 24 gennaio 2019)

I dati comparabili sono disponibili fin dal 2001, e da essi emerge come i governi Berlusconi II e III (2001-2005) abbiano mantenuto la pressione fiscale (ufficiale) complessiva su un valore costante poco al di sopra del 39%, e anche il Berlusconi IV (2008-2011)

la abbia mantenuta sul 41% circa dopo che essa era stata incrementata dall'ultimo governo Prodi di circa 2 punti (un dato comunque notevolissimo). Sotto il successivo governo Monti la pressione si è impennata fino al livello record di quasi il 44%, per poi scendere

gradualmente di pochi decimali all'anno negli anni successivi. La tendenza attuale sembra essere quella di un nuovo incremento della pressione fiscale mentre frena la crescita economica.

Si è compiuto questo apparente *excursus* per mettere in rilievo un aspetto in realtà collegato con l'argomento principale della discussione. L'applicazione dei severi parametri dell'Unione europea, che non sono privi di ragionevolezza nel merito, non solo rischia di rendere impopolare l'Europa agli occhi degli europei, ma può comportare persino dei danni collaterali. Il fatto che i vincoli riguardino solo, in sostanza, i saldi finanziari, e si disinteressino di tutto il resto, comporta conseguenze dannose in un Paese come l'Italia. I vincoli così posti, infatti, incoraggiano una classe politica come la nostra a 'torchiare' di tasse l'economia produttiva, senza doversi minimamente preoccupare di tenere sotto controllo la spesa. Ma molte evidenze economiche ci dicono che a medio termine non tutti i pareggi di bilancio sono uguali tra loro, anche se uguali possono essere le immediate conseguenze contabili. Qui sta la miopia delle attuali politiche europee. Ormai pochi hanno il coraggio di negare che una bassa pressione fiscale complessiva incoraggia la crescita economica, e tanto basta per concludere che un pareggio di bilancio ottenuto con il 30% di redistribuzione è migliore per l'economia di uno ottenuto con, poniamo, il 50%: non il primo ma il secondo, infatti, è distruttivo per l'economia generale e soprattutto per l'occupazione.

Queste considerazioni generali possono essere calate un momento nella situazione attuale italiana. Nella polemica politica e giornalistica degli ultimi mesi in relazione alla manovra finanziaria del governo Lega-Movimento 5 Stelle, questi ultimi hanno rivendicato a lungo una malintesa 'sovranità' statale, millantando una inesistente possibilità di incrementare il deficit, rispetto al percorso di rientro già concordato dall'Italia con la Commissione europea, secondo propria discrezione e per finalità scelte in maniera incontestabile; e lungo questo percorso retorico hanno proceduto per molte settimane, procurandosi molta facile popolarità. Quando la forza giuridica dell'Unione europea, ma anche la "forza normativa del fatto" imposta dai mercati finanziari, ha indotto il governo a più miti consigli, imponendo di ridurre il deficit previsto per il 2019 a seguito di rinnovata trattativa con la Commissione (e con il ritardo che ne è conseguito, inclusi contraccolpi interni e violazioni

necessitate, anche costituzionali, nell'approvazione della manovra), la stampa critica e le opposizioni hanno usato subito un argomento facile. Come volevasi dimostrare, è stato detto, "la manovra è stata scritta a Bruxelles" e il governo italiano ha abdicato alla propria sovranità di bilancio come non era mai stato fatto in passato. Purtroppo, o per fortuna - a seconda dei punti di vista - non è stato proprio così. La Commissione europea, nel suo 'dialogo' impari con l'Italia, e brandendo la minaccia di riaprire una procedura di infrazione nientemeno che per il debito - problema assai più grave del deficit - ha ottenuto dal nostro governo un miglioramento sotto il profilo dei saldi finanziari; e ha fatto questo perché l'impianto normativo in vigore, relativamente alle politiche economiche, questo le consente e niente di più. La Commissione, invece, non è entrata nel merito della qualità delle singole politiche di spesa e tassazione: non lo ha fatto perché non aveva base giuridica per farlo ma anche perché non era interessata (e tra le due cose c'è una relazione). In altre parole, la nostra sovranità ha toccato un limite invalicabile nel livello dell'indebitamento ma è stata pienamente rispettata sulla qualità di quel deficit. Ma questo è un bene per l'Italia? Forse in linea di principio lo è, fa salvo il nostro orgoglio nazionale, ma siamo noi che abbiamo bisogno di comprendere, più di chiunque altro, che la pressione fiscale va tagliata, la spesa va controllata, e in ogni caso l'ultima sua componente da tagliare è quella per gli investimenti - al contrario di come si è fatto - mentre non si deve assolutamente puntare su quella corrente improduttiva, come si è fatto.

Si vuole aggiungere un'altra considerazione, riconoscendo che essa va abbastanza fuori dal senso comune. Consideriamo la posizione che la nostra Costituzione prende nei confronti della fiscalità. A parte il principio della riserva di legge (art. 23 Cost.), che presuppone il consenso e la legittimazione popolare per il potere impositivo, di grande importanza è il principio di progressività delle imposte (art. 53), che si richiama alla "capacità contributiva". Un principio in generale abbastanza accettato e condiviso, salva l'interpretazione che bisogna dare della sua intensità di applicazione, il che appartiene al legittimo confronto tra le libere opzioni politiche in campo. Qui non c'è neanche bisogno di prendere posizione su un tema così controverso come quello della *flat tax*, che pure è di grande interesse. Ci si limita a fare questa elementare constatazione: la maggioranza delle persone ritiene abbastanza accettabile, se non opportuna, l'idea che in linea di

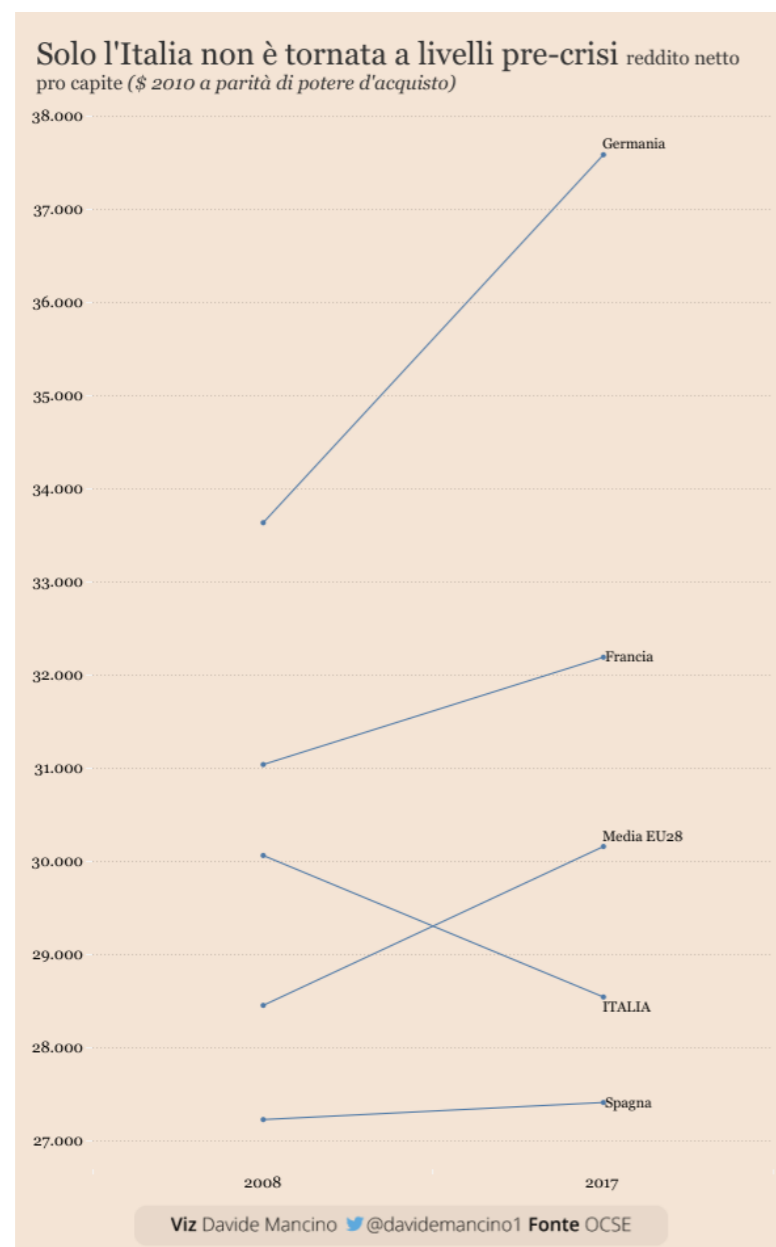
massima l'aliquota di una tassazione fra tre persone che guadagnano, in ipotesi, 50, 100, 500, possa essere via via crescente, anche in considerazione della calante utilità marginale del denaro. Se questo ragionamento vale tra persone in un tempo dato, allora dovrebbe anche valere per una stessa nazione nel corso del tempo. Quando un paese perde molti punti percentuali di Pil per diversi anni di seguito e poi fatica a recuperarli, come è accaduto in Italia di recente, si tenta di correre ai ripari con maggiori investimenti per scuola e ricerca scientifica, ma sono misure che possono dare soluzioni solo a medio termine e portano pochi voti (di nuovo, da noi scartate immediatamente). Sul piano delle politiche fiscali, non c'è dubbio che la migliore soluzione, nei limiti

del possibile, sia ridurre la tassazione. Ma occorre qui risolvere qualche equivoco.

Quando un paese affronta una dura recessione - e questo vale per l'Italia in modo particolare, date certe nostre tare culturali - ciò che viene immediato pensare è che lo stato deve correre in soccorso dei cittadini in difficoltà con misure di sostegno sociale. E questo non può significare che più tasse per più spesa. Secondo una statistica recentemente pubblicata, l'Italia ha appena recuperato, nel 2017 (ultimo anno di rilevazione ufficiale), il livello di reddito pro-capite che era stato raggiunto nel 1996: circa 28.500 euro, quando nel 2007 si era arrivati a 31.300 (il picco mai più superato), per poi scendere in picchiata.



(Davide Mancino, Ricchezza: l'Italia è l'unico paese europeo fermo ai livelli pre-crisi, Il Sole 24 Ore, 31 gennaio 2019)



(Davide Mancino, Ricchezza: l'Italia è l'unico paese europeo fermo ai livelli pre-crisi, Il Sole 24 Ore, 31 gennaio 2019)

Se si raffrontano un po' di dati, risulta che la pressione fiscale sul Pil è andata complessivamente crescendo man mano che il Pil calava (seppure ciò vada detto in una prospettiva pluriennale: è vero che si sono avuti singoli anni, in tempi recenti, con modeste revisioni al ribasso del Pil). La classe politica dominante, quale che sia lo schieramento di appartenenza, spiegherebbe che, in recessione, per mantenere almeno invariate le prestazioni sociali complessive, è indispensabile aumentare l'incidenza della spesa – e dunque delle tasse – in rapporto al Pil.

È proprio su questo punto che occorre rivoluzionare il modo di pensare, a livello nazionale ma con lo sguardo sempre rivolto all'Europa (l'Italia vale al riguardo come esempio). Il boom dell'economia

italiana, negli anni 50 e 60, non sarebbe stato pensabile con il livello di pressione tributaria attuale, e questo pochi avrebbero il coraggio di negarlo. Non sembra dunque ragionevole sperare che il mantenimento degli attuali livelli di intermediazione pubblica, o addirittura un loro incremento, possa contribuire o sia compatibile con una stabile ripresa economica. Si propone di considerare per un momento un paese, una nazione, alla stessa stregua di una persona fisica o giuridica soggetta a doveri tributari. Se consideriamo persino ovvia l'idea che quando una persona, per qualunque ragione, subisce un calo di reddito – poniamo – di un quinto da un anno all'altro, la stessa persona possa beneficiare di un alleggerimento del suo carico fiscale, allora dovremmo trovare accettabile che un

simile ragionamento possa valere anche per uno stato, in linea di principio e con tutte le doverose cautele e precisazioni del caso. È un'illusione ottica, od opera di propaganda, la visione per cui, in un paese che si impoverisce, occorre mantenere almeno inalterato il volume complessivo nominale della spesa sociale per coprire i bisogni collettivi, a costo di inasprire la pressione fiscale o peggio facendolo in deficit. In situazioni di questo tipo, è necessario semmai ridurre la pressione fiscale di uno stato come lo si farebbe a carico di una persona privata, per dare a quel paese l'ossigeno necessario a riprendersi, lasciando agli individui e alle famiglie un (ampio) minimo vitale per sostenere in autonomia le proprie scelte di consumo o investimento. Per i doverosi fini solidaristici, nel fare

delle scelte di spesa sociale, questa deve essere veramente concentrata sulla rete di protezione dei più bisognosi – con ampi spazi di discrezionalità per ciascuno stato – mentre ai più abbienti bisogna chiedere di provvedere in maniera crescente alle proprie necessità, invece di ricorrere a imposizioni patrimoniali ordinarie o straordinarie, sbagliate dal punto di vista economico e ingiuste per la relazione molto approssimativa e spesso arbitraria che hanno con una reale capacità contributiva (e del resto abbandonate da tempo in quasi tutta Europa). Come linea programmatica per l'Europa, dunque, si propone di individuare dei nuovi parametri, o se si preferisce dei meccanismi correttivi, seppure molto a maglie larghe e fondati su strumenti di *soft law*, che vadano in questa direzione.

UNA COMPARAZIONE TRA STATI UNITI E UE

2.1 Tassazione e sistema fiscale

La *governance* economica dell'Unione europea può essere utilmente comparata con quella degli Stati Uniti d'America. Si è consapevoli che si tratta di due ordinamenti giuridici diversi, poiché gli USA sono una federazione – di fatto uno stato federale – mentre l'Unione europea non ha natura statutaria, e non è in programma una loro trasformazione in questo senso. Tuttavia, è opportuno stabilire un confronto tra queste due macroaree geografiche globali, in quanto dall'esperienza nordamericana possono derivare insegnamenti utili per l'Europa, anche in una prospettiva di riforma, e si tratta del resto di un Paese amico e alleato per ragioni storiche ma anche nostro concorrente per molti aspetti. La prima considerazione che pare opportuno fare muove da un paradosso che si staglia al nostro sguardo ogni anno in modo più evidente. Gli USA, uno stato federale o “stato di stati”, sono molto più decentrati e autonomisti dell'Unione europea, che pure, secondo le tradizionali categorie giuridiche, non è uno stato ed è priva delle caratteristiche della sovranità interna ed esterna. Questo giudizio, naturalmente, non si estende ad ogni aspetto della vita pubblica, ma è da riferirsi ad un aspetto fondamentale, che è, per intero, quello della gestione delle finanze pubbliche e, in parte, dell'imposizione fiscale (non ci sarà bisogno di precisare quanto si tratti di due temi collegati). Per maggior chiarezza l'esposizione sarà divisa per ciascuno di questi due elementi.

Si vuole analizzare per prima la materia propriamente fiscale. La Costituzione ‘fiscale’ americana (formale, nel senso delle sue disposizioni testuali) contiene alcune norme di principio che si sono adattate al mutare del tempo, come si dirà, ma che fissano almeno alcuni ‘paletti’ per quanto riguarda la

distribuzione del potere tra federazione e stati membri. L'art. I, che concerne i poteri del Congresso federale, attribuisce ad esso la potestà di imporre, percepire tasse, diritti, imposte e dazi, con alcune limitazioni piuttosto arcaiche che sono state superate nel tempo in via ermeneutica o per revisione costituzionale (e proprio la giurisprudenza della Corte suprema ha ostacolato l'istituzione di imposte con effetti sostanzialmente confiscatori). In ogni caso, per giurisprudenza consolidata della Corte Suprema, la sovranità fiscale o *taxing power* è un potere in linea di principio *condiviso*, distribuito e concorrente tra federazione e stati membri, secondo modalità e dosi che possono cambiare e sono in effetti state alterate nel tempo, ma non scalfiscono l'essenza di questo principio. In esso, sia gli stati federati sia quello centrale hanno potere fiscale autonomo e non derivato, e ciò non può sorprendere dato che la nascita degli stati – almeno di alcuni – precede quella della federazione. In più, anche ai sensi della Costituzione federale, gli stati sono protetti dal X emendamento, che riserva ad essi (o al popolo) i poteri non “delegati” dalla Costituzione agli Stati Uniti o non vietati agli stati stessi. A parte questo, gli stati devono rispettare alcune clausole costituzionali federali, tra le quali spicca la famosa *commerce clause*, la quale vieta di ostacolare, anche con misure fiscali, il mercato interno e le relazioni commerciali interstatali.

La distribuzione dei poteri impositivi è nel complesso semplice. Vanno al livello federale la gran parte delle imposte sui redditi (personali o societari), mentre a livello statale sono incamerate le imposte sul valore aggiunto o sugli scambi in generale (e da questo punto di vista la realtà è opposta rispetto a quella dell'UE) oltre a una piccola parte dei redditi personali; infine – fatti salvi trasferimenti statali o federali,

pure importanti – le comunità locali si sorreggono soprattutto sulle imposte sul possesso immobiliare, rispetto alle quali godono non solo di potere di riscossione ma anche di parziale autonomia impositiva (condizionata però dallo stato di riferimento). Tributi come l'IVA o di natura patrimoniale sono sconosciuti a livello federale. Sul piano dell'autonomia finanziaria, la federazione risulta dipendere quasi integralmente dalla propria esclusiva imposizione, mentre le spese statali sono coperte con solo il 44% delle entrate proprie, e quelle comunali con poco più di un terzo.

Per quanto riguarda la *income tax*, va detto che essa non era sempre esistita nella storia statunitense, e la sua introduzione a livello federale diede luogo a problemi di natura costituzionale che furono poi superati con un apposito emendamento. L'imposta sul reddito personale, come già detto, si duplica tra una quota preponderante che viene versata all'agenzia fiscale federale e una parte rimanente che viene corrisposta allo stato di residenza. In una prospettiva comparativa, il funzionamento di questo tipo di imposizione negli USA è utile per alcune tesi che si vogliono sostenere in questo contributo. Infatti si può rilevare che la quota dell'*income tax* personale che viene versata al governo federale è stata caratterizzata da un significativo livello di progressività, benché questo si sia molto ridotto negli ultimi decenni e attualmente sia ulteriormente calato con la riforma fiscale di Trump (nonostante l'estrema complicazione tecnica della legge di riforma di Trump, il *Tax Cuts and Jobs Act*, che conta circa mille pagine, in sostanza essa tende, secondo alcuni interpreti, a realizzare un'aliquota federale sostanzialmente unica per la grande maggioranza dei contribuenti americani che si aggira intorno al 18% del reddito effettivo). Si parla pur sempre di un ordinamento federale, caratterizzato in più, a far data dal *new deal* degli anni 30, dal passaggio da un federalismo 'duale' o competitivo a un federalismo 'cooperativo', molto più accentuato di quanto fosse mai stato in passato e di quanto immaginassero i *Founding fathers* della Costituzione, e della nazione, a fine '700. Eppure, il Congresso e l'amministrazione federale non osano intromettersi nelle scelte fiscali degli stati membri, che conservano in ciò – come su altre questioni – un livello di 'sovranità' che sorprende, e dovrebbe far meditare coloro che vorrebbero imporre, da Bruxelles, scelte in materia fiscale.

La realtà europea non si avvicina minimamente a quella di uno stato federale e non è certo destinata a

farlo in futuro. Ciò che si vuol dire è un'altra cosa. Si vuole mettere in rilievo che la quota di imposta sul reddito riservata agli stati, negli USA, è: 1) assai meno progressiva in generale di quella federale; 2) lasciata alla libera determinazione degli stati, in modo da dar luogo a elevata competizione fiscale tra gli stessi. Essa non raggiunge da nessuna parte l'aliquota del 10% e in generale si colloca a un livello più basso. Precisato che la situazione è in continua evoluzione, in un paese enorme e così originale e differenziato sul piano politico, si aggiunge che nel 2017 nove stati americani (Florida e Texas i più importanti, cui si aggiungono Alaska, Nevada, Tennessee, Washington, Wyoming, South Dakota, New Hampshire) risultavano addirittura non avere affatto una propria *income tax* (in Texas è addirittura la Costituzione a porre condizioni restrittive all'introduzione di un simile tributo), mentre altri otto di essi applicavano nel loro territorio una *flat tax* (Colorado, Illinois, Indiana, Massachusetts, Michigan, North Carolina, Pennsylvania, Utah). In generale, gli stati in cui vige l'imposta sul reddito – comunque una grande maggioranza – si rifanno alla legislazione federale per quanto riguarda la definizione delle basi imponibili. Proprio per questo, le entrate degli stati per questo tipo di imposta sono molto oscillate con il variare della definizione federale di base imponibile. Risulta comunque che dall'inizio di questo secolo le entrate statali da *income tax* si siano impennate soprattutto per l'incremento dei *capital gains* (i dati qui analizzati sono tratti da www.taxfoundation.org). Emerge un quadro di competizione fiscale che costituisce uno dei tanti elementi di forza economica degli Stati Uniti, dove empirismo e sperimentalismo consentono a tutti i cittadini di fare confronti ragionati tra scelte alternative. Le scelte fiscali sono certo determinate dal voto degli elettori e non è raro che in America si 'voti con i piedi', anche se tale espressione, che allude alla possibilità per le persone di trasferirsi dove ci sono condizioni anche fiscali ritenute preferibili, non è facilmente ripetibile in un continente come l'Europa, ove le differenze culturali e soprattutto linguistiche sono molto superiori e ostano a una forte mobilità geografica (e non solo a quella): ma proprio l'esempio che ci viene dagli USA, dove pure il legame, il sentimento politico nazional-federale è nettamente superiore rispetto a quanto avviene in Europa, e tale è destinato a restare, dovrebbe farci comprendere che pretese in senso accentratore che spesso affiorano nel nostro continente, nella forma della c.d. armonizzazione fiscale, sono ancora meno giustificate e sono decisamente da combattersi.

Diverso è il discorso da farsi per l'imposta sulle società. Anche questo tributo ha una duplice attuazione, federale e in genere statale (per 44 stati). Per quanto riguarda il livello federale, va segnalato che il *Tax Cuts and Jobs Act*, approvato a fine 2017 su impulso del Presidente Trump, ha tagliato l'aliquota di questa imposta dal 35 al 21 per cento degli utili d'impresa. Per comprendere meglio il carico complessivo sulle imprese, si osserva che attualmente

STATO	ALIQUOTA DELL'IMPOSTA SULLE SOCIETÀ	STATI UNITI E ALIQUOTA D'IMPOSTA FEDERALE DELLE SOCIETÀ
Alabama*	6,5%	25,1%
Alaska	9,4%	28,4%
Arizona	4,9%	24,9%
Arkansas	6,5%	26,1%
California	8,8%	28,0%
Colorado	4,6%	24,7%
Connecticut	8,3%	27,5%
Delaware	8,7%	27,9%
Distretto della Colombia	9,0%	28,1%
Florida	5,5%	25,3%
Georgia	6,0%	25,7%
Hawaii	6,4%	26,1%
Idaho	7,4%	26,8%
Illinois	9,5%	28,5%
Indiana	6,0%	25,7%
Iowa*	12,0%	29,5%
Kansas	7,0%	26,5%
Kentucky	6,0%	25,7%
Louisiana*	8,0%	26,0%
Maine	8,9%	28,1%
Maryland	8,3%	27,5%
Massachusetts	8,0%	27,3%
Michigan	6,0%	25,7%
Minnesota	9,8%	28,7%
Mississippi	5,0%	25,0%
Missouri*	6,3%	25,4%
Montana	6,8%	26,3%

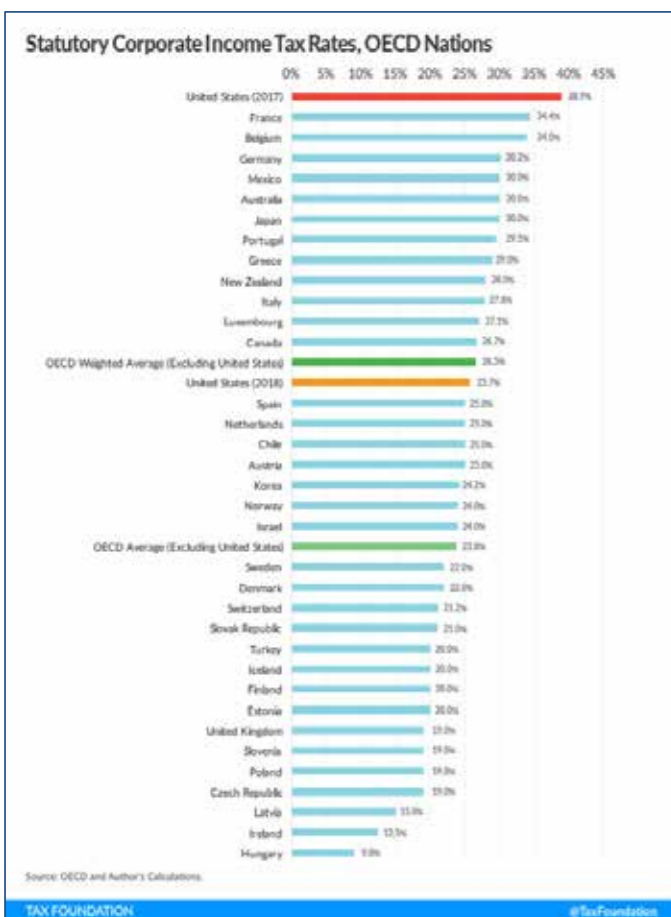
le aliquote statali, che vanno a sommarsi a quella federale, oscillano tra 3% del North Carolina e il 12% dello Iowa, con una media ponderata sul territorio statale del 6%. Secondo la legge federale, la *corporate tax* versata a livello statale è deducibile dall'importo di quella federale, riducendo così quasi dovunque il carico fiscale complessivo (in quattro stati è anche consentito dedurre la tassa federale da quella statale, con ulteriore abbattimento).

Nebraska	7,8%	27,2%
Nevada	0,0%	21,0%
New Hampshire	8,2%	27,5%
New Jersey	9,0%	28,1%
Nuovo Messico	5,9%	25,7%
New York	6,5%	26,1%
Carolina del Nord	3,0%	23,4%
Nord Dakota	4,3%	24,4%
Ohio	0,0%	21,0%
Oklahoma	6,0%	25,7%
Oregon	7,6%	27,0%
Pennsylvania	9,99%	28,9%
Rhode Island	7,0%	26,5%
Carolina del Sud	5,0%	25,0%
Sud Dakota	0,0%	21,0%
Tennessee	6,5%	26,1%
Texas	0,0%	21,0%
Utah	5,0%	25,0%
Vermont	8,5%	27,7%
Virginia	6,0%	25,7%
Washington	0,0%	21,0%
Virginia dell'ovest	6,5%	26,1%
Wisconsin	7,9%	27,2%
Wyoming	0,0%	21,0%
Media	6,3%	25,9%
Media ponderata	6,0%	25,7%

Nota: le tariffe combinate includono la possibilità per le società di detrarre le imposte sul reddito statale dal reddito imponibile federale. Ponderato dalla popolazione.

*Lo Stato consente una detrazione dal reddito imponibile per la responsabilità federale

Secondo la *Tax Foundation* americana, che riporta statistiche dell'OCSE, gli Stati Uniti imponevano la più alta aliquota d'imposta societaria tra tutti i 35 paesi membri dell'organizzazione: la combinazione di imposta statale e federale ammontava al 38,9%. Risulta ora essere calata al 25,7%, che tuttavia è ancora leggermente sopra la media.



Ma l'elemento che qui si vuole mettere in rilievo è quello della competizione fiscale. Tanto per l'imposta sui redditi personali quanto su quelli d'impresa - si tralasciano qui numerosi altri tributi - lo sdoppiamento tra quota federale e quota statale è l'indice di un federalismo autentico e non puramente nominalistico, nonostante - lo si ripete - l'accentramento dei poteri federali che ha avuto inizio quasi un secolo fa e che non è mai veramente arretrato. La vitalità dell'economia americana, che si riflette anche nella distribuzione del dovere fiscale, può essere di ispirazione anche per un sistema, come quello europeo, che non ha davanti a sé nessuna realistica prospettiva federale, ma che può restare, o informarsi, a più cauti principi di tipo confederale, con rispetto rigoroso di tradizioni e valori nazionali.

Proprio alla luce dell'esperienza nordamericana in materia tributaria si può trarre qualche conclusione.

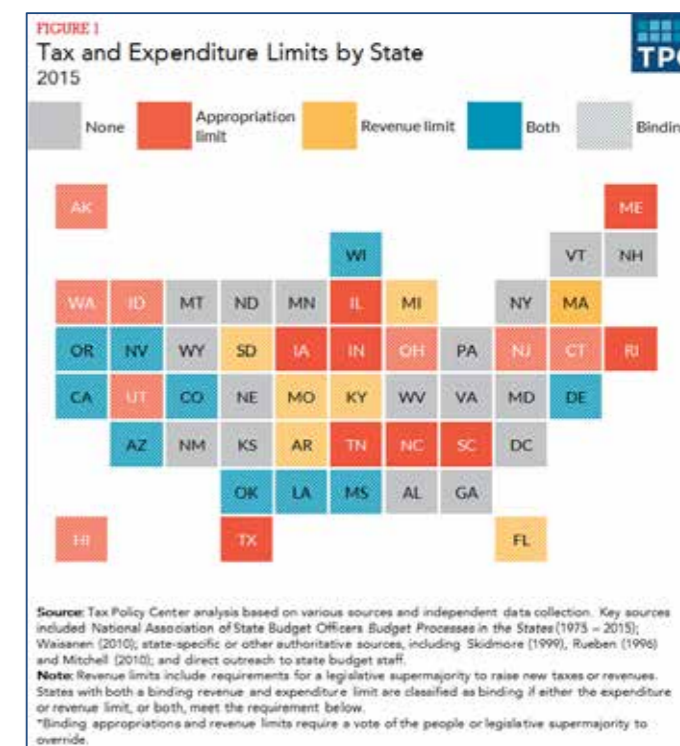
Se non vogliamo che l'Europa sia trasformata in un'entità dirigistica, nemica del mercato, o anche - come alcuni preferiscono - di un'economia 'sociale' di mercato (ricordando che questa espressione era l'edulcorazione lessicale, a scopo propagandistico, del rigoroso ordo-liberalismo di matrice tedesca), c'è un'ispirazione fondamentale che possiamo trarre dall'esperienza di oltreoceano. Se il meno sta nel più, se il governo federale americano non si è mai sostanzialmente intromesso nella disciplina del sistema fiscale dei suoi stati membri, nonostante la crescita avvenuta nell'ultimo secolo della quota di Pil nazionale intermediata dalle relative tasse - persino l'adozione di criteri federali per la definizione delle basi imponibili a livello statale risulta largamente facoltativa -, non si vede allora perché l'Europa debba pretendere di fare di più. Tra l'altro essa manca totalmente di legittimazione per farlo, difettando uno spirito nazionale che nel caso americano, forse, potrebbe giustificare formalmente ingerenze maggiori, anche se queste non sembrano opportune.

L'esperienza americana è interessante, insieme ad altre, per quanto riguarda il divieto del carattere espropriativo di misure tributarie. Negli Stati Uniti mancano, a livello federale, disposizioni espresse di questo tipo (esse però sono presenti nelle Costituzioni nazionali di altri paesi, ai quali si farà brevemente cenno). Questo è verosimilmente dovuto a due fatti: innanzitutto al fatto che, al momento in cui la Costituzione federale fu adottata, l'America del nord si stava mettendo alle spalle un breve periodo di debole confederazione - sotto questo aspetto forse assimilabile allo stato attuale dell'UE - in cui il potere fiscale dell'ente centrale era pressoché nullo, essendo quasi tutti gli introiti tributari limitati agli stati sovrani che componevano la confederazione, e tale situazione la nuova federazione ereditava: di conseguenza non vi era particolare pericolo, o non era pericolo immediato paventato dai Padri costituenti, che si passasse improvvisamente dal 'nulla' al 'tutto' per quanto atteneva alla capacità dell'amministrazione federale, fino a giungere a livelli di sostanziale confisca. In secondo luogo, perché all'epoca in cui la Costituzione fu approvata, lo stesso concetto di *general welfare*, cui pure essa si riferisce, aveva un valore alquanto ridotto, per riconoscimento della stessa Corte suprema, e non dava titolo a pretendere l'erogazione di diritti 'sociali' nella misura odierna: e pertanto si riteneva pacifico che il pubblico potere in generale - a livello tanto statale quanto federale - non potesse mettere

realisticamente in opera un livello di tassazione così elevato da sfidare la capacità contributiva, superare la sopportabilità dell'imposta o da sopprimere il 'minimo vitale' rimasto a disposizione dopo la misura fiscale. Va tenuto presente che nella prima fase della vita costituzionale americana (quella che Giovanni Bognetti ha definito 'liberale' anziché 'democratica') la mole del reddito nazionale intermediata dal potere pubblico, in rapporto a quello prodotto, era veramente ridottissima e non superava circa il dieci per cento, all'interno del quali la maggior parte era comunque prelevata dagli stati e non dalla federazione.

È pertanto significativo che limiti massimi alla tassazione, con la fissazione di dati quantitativi, avviene in alcuni stati federati. Sono stati fissati limiti all'imposizione sulle proprietà per esempio in California, ove l'art. 13°, sezione 1, della Costituzione dello stato dispone che «the maximum amount of any ad valorem tax on real property shall not exceed One percent (1%) of the full cash value of such property». Alcuni ritengono però che la fissazione di limiti costituzionali soggettivi, o a livello di norma 'interposta' o legislativa rinforzata, ponga delle difficoltà insormontabili quando si debba arrivare all'aspetto quantitativo. Da questo punto di vista, dunque, anziché riferirsi al livello di imposizione su una singola persona fisica o giuridica, si ritiene preferibile porre un limite alla pressione fiscale complessiva di un determinato ordinamento. Di nuovo l'esperienza di alcuni stati federati americani è fondamentale: risulta che al 2015 ben 34 stati americani ponessero qualche limite costituzionale alla tassazione e/o alla spesa (*Tax and Expenditure Limits*, TEL, taxpolicycenter.org), con la finalità neanche tanto di ridurre la tassazione in sé, quanto di contenere la dimensione del 'government' in generale.

Proprio l'enorme autonomia degli stati federati americani nello stabilire questi principi e criteri, che si avvicina alla piena sovranità - diversamente da quanto accade nei paesi europei! - consente un elevato livello di sperimentalismo. Alcuni stati hanno scelto di porre un tetto alle entrate in rapporto al Pil, altri hanno riferito lo stesso limite alle spese o a entrambi. Uno strumento spesso utilizzato è quello di frenare non tanto la tassazione quanto la crescita della



stessa, specialmente con riferimento alle *property taxes* locali (l'equivalente, più o meno, della nostra Imu-Tasi: Michigan, Florida, Missouri e Oregon). Tali limiti, che saranno meglio esaminati nel paragrafo successivo, furono introdotti a seguito di alcune rivolte fiscali che si erano scatenate a livello statale a partire dalla fine degli anni sessanta.

In ogni caso si tratta di un tema di estremo interesse in prospettiva comparativa, specialmente per l'Italia, ove dal 2011, approfittando della crisi finanziaria, è intervenuto un aggravio enorme nell'imposizione immobiliare patrimoniale, che da un lato ha contribuito solo in minima parte a risolvere i problemi della finanza pubblica - dato che è stato utilizzato per inseguire una spesa pubblica che non si è mai realmente posto sotto controllo - dall'altro ha impattato negativamente su un importante settore, come quello dell'edilizia, riducendo il valore reale della ricchezza finanziaria degli italiani senza apportare in definitiva alcun reale beneficio all'economia e al benessere generale, o al *general welfare* (in generale, sull'ipotesi di fissare limiti massimi all'imposizione fiscale in Italia, v. G. Bergonzini, *I limiti costituzionali quantitativi dell'imposizione fiscale*, Napoli, Iovene, 2011).

2.2 Il problema del debito e del deficit

I secondo aspetto sotto il quale si vuole fare una comparazione tra Stati Uniti e Unione europea, come si era anticipato, riguarda la gestione delle finanze pubbliche, del debito e del disavanzo, un argomento strettamente legato a quello della fiscalità.

I nodi della *governance* economica europea, e dei paesi che compongono la UE, con le innegabili ricadute di natura costituzionale che a quelli sono sottese, sono venuti al pettine durante l'ultimo decennio con l'esplosione delle crisi fiscali statali conseguenza della recessione economica mondiale. Mai veramente sciolti, nonostante il lenimento dei sintomi più acuti della crisi, questi nodi si impongono di nuovo, ora, alla nostra attenzione anche per gli sviluppi più recenti della situazione politica italiana (oltre che per la recessione che torna a minacciare l'Italia, con la sospetta complicità delle nuove politiche economiche). In questo paragrafo si vuole prendere in esame critico, con metodo comparativo, alcuni aspetti delle c.d. costituzioni finanziarie di due ordinamenti complessi e composti, tanto divergenti tra loro ma per diversi motivi tra loro accostati, come quello degli Stati Uniti d'America e quello dell'Unione europea.

Sembra un paradosso che le prime Costituzioni, o i primi testi normativi di sistema ad ammettere, legittimare il debito o il deficit, sono stati quelli volti alla loro più stringente disciplina o limitazione. Ciò non toglie che la realtà preesistente, e in parte ancora vigente, sia alquanto complessa e variegata. Se nel caso delle Costituzioni europee continentali, in prevalenza del secondo dopoguerra, si può parlare di orientamenti keynesiani impliciti (A. Predieri, Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari, Torino, 1998, p. 190), l'opposto vale per la Costituzione americana, in merito alla quale si è ragionato di un «principio costituzionale implicito» che imponeva – o almeno a lungo si ritenne imponesse – di commisurare le spese federali alle entrate tributarie (A. Zorzi Giustiniani, Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit, Pisa, 2000, p. 17). Tale realtà è però mutata bruscamente nel corso del ventesimo secolo, quando si è diffusa via via una persuasione in merito alla piena fattibilità di politiche federali in deficit quale premessa necessaria a uno stimolo all'economia. Ciò è avvenuto a partire dalla prima guerra mondiale e successivamente il fenomeno si è riprodotto e sviluppato a più riprese e per determinati motivi.

Allo stato attuale delle cose, vi sono numerosi motivi di contrasto tra le costituzioni finanziarie dell'ordinamento federale statunitense e di quello meno che federale dell'Unione europea. Esaminati uno per uno, tali motivi di contrasto danno luogo ad altrettanti motivi di reale o apparente paradosso, che meritano di essere esaminati. Essi, in una prospettiva schematica, possono essere riassunti nei tre punti seguenti, che saranno successivamente oggetto di un esame più approfondito.

L'Unione europea, come si era anticipato all'inizio, è vincolata dai suoi trattati a un obbligo di pareggio di bilancio assoluto (art. 310 TFUE), non potendo in alcun modo ricorrere a prestiti dal mercato finanziario (il che è forse una delle migliori dimostrazioni dell'assenza di una sua sovranità), mentre questa non è più la realtà attuale della costituzione finanziaria materiale degli Stati Uniti. Da ciò discende che il governo federale degli Stati Uniti può perseguire politiche 'anticicliche', le quali secondo alcuni dovrebbero fungere da stimolo all'economia o di aiuto in determinati settori, in una misura paragonabile a quelle esercitate dall'Unione europea tramite i Fondi strutturali, benché anche questo non fosse previsto in un'ottica originaria della Costituzione nordamericana, ove la limitazione dell'ingerenza federale nella libertà degli Stati aveva come contropartita anche una loro responsabilizzazione pressoché totale in tema di sviluppo economico.

A fronte di una diversa limitazione del livello consentito di indebitamento 'centrale', vi è una circostanza che invece assimila i due ordinamenti, pur nella loro diversa natura. Sia gli Stati membri dell'Unione europea che gli Stati federati americani conoscono dei vincoli di bilancio, con un apparato normativo complesso, che però lo è assai di più nel caso europeo, a causa di una serie di interdipendenze che sono assenti negli USA. In ogni caso, tale apparato di vincoli limita la discrezionalità delle rispettive politiche fiscali, sia pure con altre differenze di assoluta importanza sulle quali si svolgerà qualche considerazione di seguito.

Un secondo elemento da tenere in considerazione ha a che fare con il livello di prelievo fiscale e tributario complessivo entro queste due entità. Non si vuole tanto entrare nel merito di quanta parte del prodotto interno lordo complessivo venga assorbita in generale

dal settore pubblico, negli Stati Uniti e nell'Unione europea complessivamente intesa, ciò che rientra più nell'autonomia delle politiche economiche. Quello che preme ora osservare è quanto viene intermediato dal 'centro', mediante imposte federali negli Stati Uniti, e tramite le 'risorse proprie' nell'Unione europea, in rapporto al prelievo tributario complessivo. Da questo punto di vista, all'opposto della paradossale situazione osservata in precedenza – per cui l'ingerenza centrale europea rispetto alle politiche fiscali degli Stati membri è molto più accentuata di quella statunitense – si retrocede a una situazione più tradizionale, entro la quale è normale che la quota di prelievo incamerata dal governo federale americano, sia rispetto al prodotto interno lordo sia rispetto al totale delle entrate fiscali di tutto il settore pubblico, sia molto più elevata di quella posta in capo all'amministrazione centrale di un ordinamento appena più che confederale, come l'Unione europea, il quale – come già detto – intermedia appena poco più dell'uno per cento del pil di tutti i paesi che la compongono.

Un terzo fattore da considerare è legato alla politica monetaria. Essa è determinata negli Stati Uniti dal *Federal Reserve System*, che non ha una diretta copertura costituzionale formale ma fu istituito nel 1913 su base legislativa. Da allora gli obiettivi di politica monetaria non sono mai stati completamente scissi da quelli generali di politica economica, come confermato dalla continuità con cui la *Federal Reserve* ha compiuto operazioni di mercato aperto nei decenni, finanziando il governo federale come quelli statali (S. Baroncelli, *The Independence of the ECB after the Economic Crisis*, in M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche (Eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Restraints*, Oxford and Portland, Oregon, 2014, p. 129), per questa via dimostrando che l'obiettivo strettamente monetario di stabilità dei prezzi non era l'unico perseguito dalla *Fed*, ma che questo andasse temperato con altre finalità di politica economica (lo stesso *Federal Reserve Act* fa carico all'istituzione del dovere di perseguire tutti questi obiettivi insieme, restando immune alle successive teorie che hanno messo in rilievo problemi di compatibilità tra bassa inflazione e piena occupazione). Questo modello è stato sottoposto a critica in anni recenti, nel tentativo di passare da un *dual* a un *single mandate* (quello della sola inflazione), ma senza troppo successo. Nel caso dell'Unione economica e monetaria europea, fin dal momento della sua istituzione si è stabilita una divaricazione tra politica monetaria e politiche economiche – meglio

sarebbe dire 'fiscali' – con l'attribuzione alla BCE di un sostanziale monopolio nell'ambito della prima. È vero che dal tenore dell'art. 127 TFUE, l'obiettivo principale del mantenimento della stabilità dei prezzi, una volta che è stato assicurato dal Sistema europeo delle banche centrali, deve essere conciliato col sostegno alle politiche economiche generali dell'Unione. Ma l'interpretazione che si è data del ruolo della BCE è stata nel senso di un rigido monetarismo, attribuito però più a una traccia ordoliberal tedesca che a teorie di provenienza statunitense. Tale interpretazione è giustificata dal fatto che il SEBC è stato ispirato al modello di banca centrale predominante in Germania, traducendo però in termini espliciti il principio costituzionale non scritto volto alla salvaguardia della stabilità dei prezzi e protetto a sua volta dalla garanzia dell'indipendenza. È questo il modello, significativamente distinto da quello prevalente in altri ordinamenti europei almeno fino alla sottoscrizione del Trattato di Maastricht, che si è imposto al momento in cui è stata delineata l'Unione economica e monetaria.

Date queste premesse sui punti sopra enucleati, si vuol fare innanzitutto qualche breve considerazione in merito a quanto possano essere realistiche le prospettive di una partecipazione attiva dell'UE a politiche di stimolo. Sul versante del debito, la possibilità di una sua anche parziale condivisione o mutualizzazione – che avrebbe natura di decisione costituente come lo fu di fatto quella che coincise con la genesi degli Stati Uniti – appare alquanto remota, a dispetto di tentativi ingegnosi o addirittura adulterati di realizzarla sotto altre forme. Peraltro, una diminuzione del premio al rischio per i paesi più indebitati avrebbe più chances di essere ottenuta grazie a una mutualizzazione degli stessi che fosse della più ampia dimensione possibile, tendente alla totalità del debito finora contratto (ciò che è della massima improbabilità sul piano della volontà politica). Viceversa, se una tale scelta fosse operata in modo parziale, vi sarebbe il rischio che il calo degli oneri sulla parte condivisa del debito di paesi maggiormente onerati fosse compensato da una loro crescita sulla parte dello stesso che sia rimasta ancora affidata all'esclusiva responsabilità degli Stati emittenti. È per questo che anche le più recenti proposte di riforma della *governance* economica europea, specie quelle riferite ai poteri del Meccanismo europeo di stabilità, non vanno affatto nella direzione di una condivisione dei rischi, sviluppando caso mai quella tradizionale di

una più articolata capacità di aiuto dei paesi che si avvicinassero a un rischio di liquidità in cambio di una sorveglianza e di una condizionalità più mirata.

Non molto diverse sarebbero le conclusioni cui pervenire se si volesse fondare un ruolo più incisivo dell'Unione europea, nei cicli economici, non sulla possibilità di indebitarsi ma su un'autentica capacità fiscale, ravvicinando quest'ultima a quella nordamericana (su questo si sono impegnati progetti come il c.d. rapporto dei cinque presidenti, Report by J.-C. Juncker, in close cooperation with D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi, M. Schulz, *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, European Commission, 2015). Anzi, a questo riguardo sembra che impedimenti oggettivi si sommino al difetto di volontà politica, aggravandolo. Quando negli Stati Uniti si decise di accentrare molte decisioni nel governo federale, nel contempo incrementando l'intervento del settore pubblico, e per questa via segnando il passaggio dal federalismo 'duale' a quello 'cooperativo', si realizzò con ciò un'azione dalla duplice conseguenza sul piano fiscale. Crebbe in generale il prelievo tributario in rapporto al prodotto interno lordo, ma all'interno di questo rapporto aumentò l'incidenza dell'amministrazione federale a scapito – relativo – di quella dei governi statali. Quest'ultima, peraltro, fu appunto ridotta solo in termini relativi, ma non in assoluto (più ampie considerazioni al riguardo in G. di Plinio, *Il federalismo fiscale degli Stati Uniti d'America*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, 2010, p. 287, ove si mostra anche come «la crescita dimensionale dell'intervento statale e locale in economia» non abbia potuto essere ottenuta che a prezzo del «concomitante ricorso a ritocchi in aumento delle aliquote dei loro tributi propri, negli anni Sessanta e Settanta», che ha dato luogo a sua volta a *tax revolts*, e conseguenti nuove riduzioni, nel decennio successivo). Inoltre il punto di partenza era quello di una quota molto bassa di spesa pubblica e pressione fiscale in rapporto al reddito prodotto. La direzione intrapresa dalle autorità federali, insieme all'incremento del *deficit spending* – nel complesso un indirizzo capace di modificare in permanenza la 'costituzione economica' della nazione – fu però resa possibile dal fatto che, a quello stadio della storia americana, vi erano molti margini aggiuntivi per una dilatazione della spesa pubblica e della pressione fiscale, oltre che – per vero – anche della possibilità di ricorrere al mercato finanziario (più di quanto l'ortodossia finanziaria dell'epoca avesse

mai ritenuto, o almeno così pareva a molti).

Allo stadio attuale dell'evoluzione europea, i margini per scelte di questo tipo sono più ristretti. La pressione fiscale complessiva, nell'ambito dei paesi europei, pur differenziata è nel complesso abbastanza vicina o prossima al livello massimo sostenibile per la funzionalità del sistema economico. È difficile che una vera capacità fiscale europea possa essere acquisita incrementando il prelievo in modo veramente significativo senza che ciò comporti alterazioni tangibili per i contribuenti dell'area. Un simile obiettivo, al fine di prevenire o curare choc asimmetrici entro un'area valutaria non ottimale, potrebbe forse essere raggiunto nell'invarianza di tale prelievo, ma ciò imporrebbe la disponibilità degli Stati membri a ridurre l'incidenza della propria autonomia fiscale in una misura che corrisponda all'incirca all'incremento riconosciuto al bilancio comune europeo. E di nuovo, ostacoli di natura politica forse insormontabili tornano a frapporsi contro tale obiettivo.

Per quanto riguarda i vincoli di bilancio, occorre tenere a mente che essi sono completamente differenziati, tra i due ordinamenti, non solo quanto alla datazione della rispettiva origine – l'ultimo decennio del secolo scorso per la gran parte degli Stati europei, il XIX per quanto attiene agli Stati americani – ma anche quanto al soggetto reale cui se ne deve imputare la paternità. Nel caso statunitense, occorre in primo luogo osservare che, come noto, non esiste un formale divieto costituzionale di indebitamento a livello federale, anche se tale divieto era stato a lungo considerato parte della costituzione 'materiale' non scritta, conseguente in ciò con la visione economica classica secondo la quale non vi erano ragioni sufficienti per cui i comportamenti finanziari degli stati dovessero improntarsi a criteri fondamentalmente diversi da quelli cui si devono attenere famiglie o imprese. Solo a partire dalla prima guerra mondiale tale realtà subì una brusca mutazione, quando fu introdotto un *debt ceiling*, o tetto legislativo al debito, molte volte modificato al rialzo. Quando, in rare occasioni, in anni recenti e per ragioni soprattutto politiche, il Congresso ha rifiutato di elevare l'importo massimo del tetto al debito, sono sorte crisi costituzionali che hanno determinato stati provvisori di *default* puramente tecnico (il recentissimo e grave *shutdown* governativo, conseguenza di un braccio di ferro tra il Congresso e Trump, è un importante episodio). In ogni caso la

disputa non ha mai trovato una soluzione definitiva, lasciando aperta anche la questione del rapporto del *debt ceiling* con la Costituzione (se incostituzionale o addirittura, al contrario, dovuto in omaggio alcuni risalenti principi non scritti). Mai, nonostante ripetuti tentativi anche recenti, è stato approvato un emendamento costituzionale federale nel senso di porre vincoli al debito o al disavanzo (sulla discussione a riguardo, J. Sawicki, *Debito pubblico e Costituzione americana*, Nomos, nomos-leattualitaneldiritto.it, 3/2016, pp. 23-ss).

Nel caso degli Stati, invece, si tratta di auto-imposizioni cui essi decisero di sottoporsi quando, a seguito di alcune crisi di insolvenza verso la metà dell'Ottocento, furono abbandonati al proprio destino dalla federazione (una ricostruzione in P.A. van Malleghem, *(Un)balanced Budget Rules in Europe and America*, in M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche (Eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Restraints*, Oxford and Portland, Oregon, 2014, pp. 151-ss). La totale autonomia degli Stati americani nel fissare vincoli al debito o al deficit statale ha come conseguenza non tanto che essi scelgono sovraneamente se dotarsi o meno di tali limitazioni – poiché, tenendo conto di condizionamenti oggettivi, quasi tutti ormai lo fanno – quanto il fatto che le limitazioni sono assai differenziate le une dalle altre nei criteri e nelle modalità per la loro attuazione, dando luogo ad elevato empirismo e quindi anche a una sorta di competizione tra modelli differenziati – che peraltro si somma alla competizione fiscale – tale da consentire, anche per *trial and error*, di verificare quale tra i modelli sia più efficace. Nel caso europeo, nonostante siano simili le regole di *no bailout* attualmente scolpite nell'art. 125 TFUE (nonché nell'art. 123 per quanto riguarda il divieto di monetizzazione), il percorso per la loro adozione è stato molto più complesso, configurandosi come un processo calato dall'alto, *top-down*, attraverso una serie di ben note misure di diritto primario e derivato, ma che però ha trovato verosimilmente origine nel più forte Stato per economia e demografia, la Germania, forse il primo ad impostare le proprie finanze pubbliche ad una disciplina così rigida per scelta 'sovrana', non imposta da alcun soggetto esterno se non consigliata da un'interpretazione realistica delle leggi dell'economia. Si avrebbe dunque a che fare con una circolazione di modello per cui uno o pochi Stati influenti, fungendo da punto di riferimento quanto meno per la propria forza economica, hanno dapprima applicato a se stessi determinati

parametri, e poi hanno tentato di irradiarne la forza cogente neanche mediante trattative o forme di persuasione in discussioni bilaterali, ma per il tramite dell'adozione di almeno un apposito trattato internazionale, di modifiche ai trattati europei esistenti e alla legislazione europea derivata, e poi, a cascata, entro gli ordinamenti statuali che erano sempre stati, e in parte sono rimasti, più recalcitranti a impostazioni siffatte della propria finanza pubblica. Proprio la procedura adottata per giungere a un simile risultato, dunque, è quella che ha imposto un'ulteriore omogeneizzazione del modello, aumentando la paradossale distanza con il modello federale degli Stati Uniti.

Da quanto sopra osservato può derivare un'ulteriore conseguenza. È verosimile, anche se non sembrano esservi prove definitive al riguardo, che una politica federale del governo americano, più aperta al *deficit spending* negli ultimi ottanta o novant'anni, rispetto a quanto avvenisse in passato, sia stata consentita o favorita da prescrizioni costituzionali abbastanza restrittive, in senso contrario, vigenti negli Stati. Se ne potrebbe trarre come conseguenza che l'invocazione di politiche analoghe a livello europeo, tramite condivisioni o mutualizzazioni parziali del debito, pregresso o meglio futuro, sarebbe più credibile se fosse compiuta nella consapevolezza che è conveniente per tutti i membri, specie per quelli che versano in condizioni di maggiore vulnerabilità, mantenere in vigore e rispettare determinati vincoli piuttosto che chiederne la rottura (a meno che non si perseguano vie d'uscita completamente diverse, e tali da mettere in discussione equilibri anche geopolitici).

La diversa origine dei vincoli comporta anche una conseguenza non secondaria di altro tipo, che si materializza nella natura intrinseca delle sanzioni. Negli Stati Uniti, proprio per il fatto che tali vincoli sono stati apposti da ciascuno Stato in modo autonomo, senza imposizioni esterne, l'apparato di sanzioni predisposto trova applicazione esclusiva entro la dimensione statale (e se fosse espresso qualche dubbio al riguardo, si potrebbe rispondere che l'asserita appartenenza al popolo della sovranità è stata a lungo intesa come spettante al popolo di ciascuno Stato). In modo completamente diverso esso funziona negli Stati europei, ove il potenziale regime sanzionatorio presenta una natura duplice, in parte nazionale e in parte sovranazionale. Per vero esso è sorto come un regime sovranazionale, fondato su criteri di 'sorveglianza multilaterale', incardinati prima

dal Trattato di Maastricht del 1992, poi confermati dal Patto di stabilità e crescita del 1997, parzialmente allentati nel decennio successivo – a causa delle difficoltà temporanee di alcuni membri politicamente influenti – e di nuovo irrigiditi dal 2011, con i numerosi atti di diritto derivato riassunti nelle formule del c.d. *Six Pack* (2011) e *Two Pack* (2013), a seguito dell'acuirsi della crisi finanziaria, ormai tramutatasi in una crisi dei debiti sovrani. Come riflesso del processo atipico, cui sopra si è accennato, per cui qualche stato ha posto a carico di se stesso delle regole di finanza pubblica, e poi è riuscito a proiettarle negli altri stati, non per effetto di emulazione spontanea di un modello virtuoso, ma per il tramite asettico di innovazioni introdotte nel – e dal – diritto europeo primario e derivato – salvaguardando così l'apparenza di misure largamente condivise –, anche le sanzioni, in questa prima fase, assumevano la forma di un compromesso e di una concertazione tra organi prevalenti e competenti nell'ambito del metodo 'comunitario' e soggetti più espressivi di quello 'intergovernativo', volendo dare l'impressione di corrispondere univocamente a imperativi differenziati quanto a provenienza ma concordi quanto alla giustificazione di fondo. Ma nel mezzo della crisi finanziaria si è cominciato a ritenere che tale sistema, pur imprescindibile, fosse insufficiente.

Ciò è avvenuto quando, con il *Fiscal Compact* (TSCG, Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria), si è ritenuto di ricorrere allo strumento più classico del diritto internazionale convenzionale per far incorporare delle scelte normative direttamente negli ordinamenti degli Stati, con la nota formula della preferenza per l'incorporazione per via costituzionale. È stato un momento di ambiguità, perché da un lato ha segnato una scelta perseguita con caparbia da alcuni Stati, che – usando anche lo strumento persuasivo dei mercati finanziari e del (tendenziale) divieto di *bailout* – hanno convinto altri ad adeguarvisi; ma dall'altro ha messo in evidenza i limiti di fiducia che tutte le parti contraenti avevano nell'efficacia delle procedure di infrazione già previste in precedenza, e che vedono le istituzioni comunitarie come attori di primo piano, con il risultato di riconsegnare un ruolo da protagonista, sia pure riluttante, allo Stato nazionale, e di fare questo al rango normativo più solenne e che più esalta la sovranità statale. Il *Fiscal Compact* sembra quindi innovativo non tanto per la disciplina che reca, in buona parte riproduttiva, con poche variazioni, di

norme già da tempo codificate, ma per il fatto di rinvenire di nuovo negli Stati 'sovrani' il percorso e lo strumento indispensabile per rendere effettivamente cogente una disciplina di cui essi, in linea di principio, avrebbero dovuto essere mero oggetto, o parte resistente, quando ritenuti responsabili di inadempienza. Pur essendo espressamente menzionato e definito nelle procedure, l'argomento delle sanzioni rimane in penombra, perché è evidente che una disposizione costituzionale dovrebbe essere vincolante, anche quando trovi la sua genesi in un obiettivo condiviso tra più Stati, e la sua violazione da parte dei poteri politici pubblici interni deve comportare qualche forma di responsabilità, anche se tale responsabilità assume forme completamente diverse da quelle che si potevano far valere in sede europea.

Il sistema di sanzioni nella sua versione originaria, quella sovranazionale, possiede o possedeva in effetti una sua indubbia efficacia, almeno teorica e astratta, quanto alla possibilità di essere applicato e alla sua intrinseca funzionalità, almeno sotto due aspetti: in primo luogo per il fatto che vi è un'alterità tra il soggetto che le può infliggere – l'Unione europea – e quello che le subisce, uno Stato membro (a parte ulteriori specificazioni sugli organi interni che applicano il meccanismo), e poi anche per il fatto che le procedure previste per attivare la responsabilità sono definite in modo chiaro, sono mirate allo scopo e previste per funzionare agilmente, per così dire (le sanzioni hanno natura amministrativa). Ma a fronte di questa funzionalità giuridica vi sono controindicazioni gravi di natura politica. L'irrogazione di eventuali sanzioni nell'ambito del braccio 'correttivo', quando anche vi fosse o vi fosse stata – senza tener conto delle 'vere' sanzioni, che quelle normative e pecuniarie si limitano ed evocare, ovvero la punizione inappellabile del mercato finanziario – sarebbe percepita dagli Stati che le subissero, dalle opinioni pubbliche, dalle opposizioni, come un'ingerenza 'esterna', estranea, di fatto sarebbe contrabbandata per una imposizione, un *diktat* al limite inaccettabile. In breve, la percezione di misure di tal fatta sarebbe sempre assimilabile a quella derivante da qualunque tipo di sanzioni internazionali, miranti a opprimere in qualche forma uno Stato 'sovrano', per quanto un giurista di diritto europeo o anche costituzionale interno si possa sforzare di argomentare in senso contrario.

Per contro, l'inserimento nelle Costituzioni nazionali di

analoghi principi relativi all'equilibrio di bilancio o alla sostenibilità del debito, ove sorretto da una sufficiente condivisione e comprensione dell'opinione pubblica, e non imposto da forzature esterne, dovrebbe sfuggire alle ragioni di perplessità che sono state appena sopra espresse. Il problema è proprio di capire, caso per caso, quale sia il livello di condivisione reale per misure simili nelle opinioni pubbliche. Se le modifiche intervengono in momenti di crisi acuta, in un contesto culturale poco ricettivo e con il concorso di forze sovranazionali, esse possono apparire come imposte ed essere dunque percepite come frutto di una scelta analoga a quella sopra descritta. Resta il fatto che la stipula di un Trattato come il Fiscal Compact rivela la scarsa fiducia nella forza cogente effettiva del diritto europeo, specie quando entrano in gioco interessi supremi come la stabilità delle finanze pubbliche, dalla quale dipende la stessa capacità di soddisfare aspettative di prestazioni sociali. Se la fiducia nell'efficacia diretta e nel primato del diritto europeo fosse stata incontrastata, alcuni Stati non avrebbero avvertito la necessità di usare la propria forza negoziale per indurre altri Stati a stipulare un accordo internazionale – pur con l'impegno differito a inserirlo nella cornice euro-comunitaria – capace a sua volta di vincolare tutte le (altre) parti contraenti a modificare il proprio ordinamento costituzionale, dando luogo al paradosso per cui si è reso indispensabile adoperare la sovranità statale, con il suo strumento forse più classico nell'ambito del potere estero, nella speranza di poterla domare e controllare.

Una volta che i vincoli sovranazionali sono stati, per questa via, 'nazionalizzati', ne muta la natura (pur se il cambiamento è per così dire additivo, non sostitutivo). Intanto può accadere, come pure in pratica accade, che i vincoli siano alterati nello stesso momento in cui vengono nazionalizzati, almeno in parte. Ma è soprattutto sul versante delle sanzioni che il discorso cambia, anche a voler immaginare che i parametri costituzionali di nuova introduzione siano sostanzialmente identici a quelli del diritto europeo primario e derivato nonché a quelli del Trattato internazionale sul Fiscal Compact. La situazione è per certi versi opposta a quella che si crea con le norme europee di diritto derivato. Sul piano della legittimazione democratica, anche in una prospettiva 'sovranista' non si potrà negare la forza maggiore di una scelta costituzionale diretta. Ma i problemi sorgono in sede di applicazione delle eventuali sanzioni, intese in senso lato. Se non si coglie l'occasione per modificare altri aspetti

dell'ordinamento interno, si possono incontrare dei seri ostacoli all'attuazione di un disposto costituzionale come quello legato alla sostenibilità del debito pubblico e all'equilibrio del bilancio. La «debole vocazione giurisdizionale» dell'equilibrio di bilancio è già stata disvelata in modo impietoso, specie in un ordinamento come quello italiano, sotto il triplice aspetto dei – quasi proibitivi, nel caso specifico – modi di accesso alla Corte costituzionale, del non facile accertamento di compatibilità tra parametro e oggetto dell'eventuale giudizio di costituzionalità, degli effetti potenzialmente dirimpenti, fino a renderlo irrealistico, di un giudizio di incostituzionalità (aspetti messi analiticamente in rilievo da G. Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Il Filangieri – Quaderno 2011*, pp. 211-ss.). Si è opportunamente ricordato come la stessa riforma introdotta con la l. cost. n. 1/2012 ha fatto perdere l'occasione, che pure qualcuno aveva tentato di cogliere, per rivedere almeno in parte le modalità di accesso al giudizio costituzionale riconoscendo alla Corte dei conti la legittimazione a ricorrere in via diretta, o ancora consentendo di differire nel tempo gli effetti di una sentenza di incostituzionalità. Non si potrà parlare di un sabotaggio della revisione, ma è evidente come una mancata riforma di portata più generale coincida con quella che oggi può ben esser vista come una innovazione alquanto depotenziata (forse non casualmente, le versioni preliminari del *Fiscal Compact*, oltre a forzare in termini più vincolanti la costituzionalizzazione delle sue disposizioni, miravano a coinvolgere molto più attivamente le Corti costituzionali nazionali, facendone attori quasi obbligati del consolidamento finanziario (K. Tuori, K. Tuori, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge, 2014, p. 110). L'espunzione di tali previsioni sembra il frutto non casuale di mediazioni, che ha depotenziato i propositi originari).

In ogni caso, la possibilità di censurare la legge di bilancio per contrasto con il nuovo art. 81 Cost., o anche con la legge 'rinforzata' n. 243/2012 in quanto norma interposta, al netto delle quasi insormontabili complicazioni tecniche cui darebbe luogo, si porrebbe per così dire *a latere* di una eventuale procedura, con eventuale ammenda, che con procedimento parallelo, ma per motivi analoghi, potrebbe essere irrogata in sede europea. Ma le sue conseguenze sarebbero diverse, su un piano contabile e su uno politico. Sotto il primo aspetto resta ancora nel campo della pura teoria astratta determinare se una legge così colpita comporterebbe la necessità del ricorso all'esercizio

provvisorio, o magari la decurtazione proporzionale di ciascuna voce del bilancio per un importo totale pari alla quota di disavanzo che è definita incostituzionale, o altre soluzioni ancora. Ma sempre in astratto è lecito supporre che una censura interna, o anche una *chance* realistica che ad essa si possa pervenire, potrebbe ammorbidire la procedura europea, scongiurare il pagamento di un'ammenda, evitare che il paese colpito – nel caso specifico l'Italia – incorra in una ragione di scontro politico con l'Europa, fondato su supposte motivazioni sovraniste, del quale non si avverte la necessità. E questo potrebbe essere in generale il ruolo delle disposizioni, «preferibilmente costituzionali», mirate ad assicurare la sostenibilità dei debiti pubblici nei paesi sottoscrittori, sempre che vi sia una consapevolezza diffusa sull'argomento.

* * * * *

Nel tentativo di combattere la crisi economica, altre politiche sono state perseguite in modo simile dagli Stati Uniti e dall'Unione europea. Come noto, l'Europa è arrivata in ritardo rispetto agli USA nel far ricorso alla leva monetaria per lenire gli aspetti acuti della crisi, e gli aspetti giuridici, noti e già brevemente richiamati in precedenza, hanno giocato in questo un ruolo non secondario in questa partenza ritardata. Anche qui, è verosimile che la possibilità giuridica della *Federal Reserve* di agire come 'prestatore di ultima istanza', tanto invocata dalle nostre parti, e la sua disponibilità concreta ad agire in questo senso, sia quanto meno agevolata dai limiti che gli Stati avevano già spontaneamente apposto al loro stesso indebitamento – e che, di norma, hanno deciso di applicare, ritenendo fosse nel proprio interesse – dimostrando così che non avrebbero 'approfittato' di questo sostegno per promuovere politiche insostenibili. Le politiche monetarie ancora definite 'non convenzionali', nel caso statunitense, possono dunque essere state discusse – in realtà poco – per ragioni di opportunità o di efficacia rispetto allo scopo, ma non hanno avuto certo necessità di alcuna giustificazione sul piano del diritto. Non così nel caso europeo. Non solo avvicendamenti personali, ma anche la delimitazione del mandato spettante alla BCE ha comportato lunghe esitazioni prima che questa istituzione decidesse di svolgere un ruolo nella crisi economica. Quando poi essa si è risolta ad agire, ha avvertito la necessità di giustificare le proprie politiche con motivazioni che potessero essere riconducibili nell'ambito della politica monetaria, sebbene fosse

Gli ultimi anni, tra allentamento della morsa della crisi finanziaria e ripetute manifestazioni di insofferenza del corpo elettorale in alcuni paesi, con sintomi di sfilacciamento sociale e avvisaglie di decomposizione dell'intera edificazione europea, potrebbero portare qualcuno ad accarezzare l'idea che tutte le norme di cui si è sopra discusso, per motivi di opportunità, siano applicate in versione alquanto ammorbidita, per non dire che qualche considerazione di convenienza politica suggerisca di lasciarle lentamente dissolversi nell'oblio. Ma si potrebbe restare sorpresi nel vederle tornare di attualità, magari in qualche versione aggiornata, al mutare delle circostanze (sempre che la storia non prenda qualche altro tornante imprevedibile).

chiaro quanto siano rilevanti le conseguenze di quest'ultima nell'ambito della politica fiscale, che a sua volta ricade nella competenza di altri organi e altri soggetti (in particolare gli Stati).

In effetti, sia con le *Outright Monetary Transactions*, sia con il piano successivo del *Quantitative Easing* (e in particolare il *Public Sector Purchase Programme*), gli obiettivi di politica economica generale erano di così immediata urgenza ed evidenza da rendere quelli strettamente monetari, pur esistenti, bisognosi di uno sforzo di argomentazione da parte dell'istituzione a questi strettamente preposta. Nel primo e nel secondo caso si può sicuramente arguire, come si è fatto, che il rischio di insolvibilità anche solo di uno Stato membro, mettendo a repentaglio l'esistenza dell'euro come valuta, avrebbe anche in senso estensivo minato «la stabilità dei prezzi» di cui all'art. 3.3 TUE e 127 TFUE. Nel caso delle OMT, che si sono mostrate efficaci e sufficienti all'attuazione dello scopo con il solo annuncio dell'avvio del programma, la finalità di politica generale era così debordante che, per non prestare il fianco all'accusa di una violazione del *no bailout* (art. 123 TFUE), oltre all'adozione di accorgimenti lessicali come il «ripristino del canale monetario» o della «trasmissione della politica monetaria», si sono rese necessarie numerose cautele, tra cui quella di sottoporre l'eventuale richiesta di aiuto da parte degli Stati indebitati alla condizionalità prevista dal Meccanismo europeo di stabilità (MES). Il requisito della condizionalità, da parte sua, testimonia come il relativo ammorbidimento della politica

monetaria, rispetto ai rigori di quella che fu prevista agli albori dell'UEM, non si ponga in contraddizione con la stessa, ma ne segua sostanzialmente lo spirito, dimostrando flessibilità e capacità di adattamento alle situazioni impreviste. In una valutazione complessiva, che però conferma quanto la politica fiscale e quella monetaria non possano essere disgiunte tra loro, si potrebbe affermare, con riferimento alla strategia delle OMT, che una condizionalità più rigorosa, almeno in teoria imposta a paesi bisognosi di aiuti, sia da portarsi in compensazione di un'emissione di moneta più espansiva di quanto sarebbe stato lecito aspettarsi. D'altra parte, la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia europea in materia, favorevole all'interpretazione estensiva del mandato della Bce e non condizionata dalle pressioni del Tribunale costituzionale tedesco – né, per la verità, da quelli di altri organi giudiziari di Stati membri –, smentisce che le politiche europee rechino l'impronta predominante di un singolo Stato, con tutto il carico di quanto, a torto o a ragione, si attribuisce – e si rimprovera – all'impostazione ordoliberal.

Non molto diverse sono le considerazioni da farsi con riferimento al *Quantitative Easing*. Come noto, le più appariscenti differenze con le OMT consistono nel fatto che il piano è stato concretamente applicato, non fermandosi a un annuncio, e che esso è stato attuato a beneficio di tutti gli Stati della zona euro, che presentassero condizioni accettabili di solvibilità, in maniera incondizionata, non essendo necessaria alcuna richiesta da parte loro. Senza entrare nel merito di aspetti tecnici, un'altra fondamentale differenza va però rimarcata. Il QE ha cominciato ad essere applicato, e ha trovato la propria originaria giustificazione, in un frangente in cui la recessione europea, mista alla crisi dei debiti sovrani di alcuni Stati, rischiava di sommarsi all'insorgere di un

fenomeno di deflazione. Non vi è forse teoria o corrente di pensiero economico per la quale anche la deflazione non sia da considerarsi un evento negativo e pericoloso, per ragioni specularmente opposte a una crescita eccessiva dei prezzi. Sebbene fenomeno più raro, esso viene di norma associato anche a depressione generale dell'economia. Un suo corollario inevitabile è la rivalutazione in termini reali dei debiti, nel caso che qui interessa di quelli 'sovrani'.

Se ci si pone nell'ottica di una banca centrale, che sia attenta per Costituzione e per statuto alla stabilità dei prezzi, la deflazione è un fatto indesiderabile, che richiede la messa in opera di misure atte a ripristinare, come si dice, i tradizionali canali di trasmissione della politica monetaria. Ma nell'ottica di uno Stato fortemente indebitato, costretto da vincoli giuridici e dalla «forza normativa del fatto» a rientrare almeno in parte dalla propria posizione, la deflazione è addirittura esiziale, più che vanificando ogni sforzo che vada in quella direzione. Proprio perché l'obiettivo da perseguire con il QE era di carattere tecnicamente monetario – e non tale solo indirettamente, come nel caso delle OMT, ove si doveva affermare che lo *spread* eccessivo tra le obbligazioni degli Stati membri potesse comportare conseguenze indirette sulla variazione dei prezzi: ma si trattava di un'argomentazione faticosa – non è arbitrario ritenere che la BCE si sia mantenuta nell'ambito della propria stretta competenza. Soccorre a ciò la circostanza dell'obiettivo inflazionistico al di sotto, ma prossimo al 2 per cento annuo. Si tratta di una visione lungimirante, che sfugge alla rappresentazione caricaturale che si vorrebbe dare del monetarismo e dimostra come l'avversione per l'inflazione, ritenuta comunque dalle autorità europee un fenomeno monetario, non debba giungere fino a volerla sopprimere del tutto.

* * * * *

La crisi economico-finanziaria dell'ultimo decennio ha alterato profondamente non solo la struttura materialmente costituzionale dell'Unione economica e monetaria, ma di tutta l'Unione europea. Le soluzioni e i rimedi alla crisi non si sono presentati né come frutto di meditazione teorica né hanno assunto l'aspetto del consolidamento e della codificazione di una lunga esperienza pregressa. Non c'è stato in essi alcun bilancio da trarre, ma il metodo richiesto e imposto è stato semmai quello di una reazione continuativa

all'incalzare dei fatti, di una sperimentazione febbrile (*hectic* la si è definita nella pubblicistica anglofona), come è normale quando viene a formarsi un diritto dell'emergenza (economica nel caso specifico: sul grado di *experimentalism* che ha caratterizzato il diritto europeo della crisi, K. Tuori, K. Tuori, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, specie p. 114). Un livello di sperimentazione che probabilmente non si era verificato fin dall'approvazione dei trattati istitutivi europei degli anni cinquanta, giacché non

è neanche possibile ascrivere le soluzioni adottate a ispirazioni teoriche prefigurate in astratto come è molto in voga fare con i richiami frequentissimi all'ordoliberalismo tedesco o quelli appena meno diffusi alla 'Scelta pubblica' di ascendenza nord-americana.

Si è messo ingegnosamente in evidenza che le misure contro la crisi hanno comportato centralizzazione, giudiziaria, predominio (*centralization, judicialization, domination*), fenomeni che hanno ingenerato a loro volta situazioni di paradosso (F. Fabbrini, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford, 2016). Della centralizzazione si è lamentata la circostanza che essa, nella materia fiscale, sia molto più accentuata nell'Unione europea che negli Stati Uniti, e si è riscontrato il paradosso per cui i paesi europei, che pure hanno rifiutato di adottare una soluzione federale per la *governance* della UEM (forse nel senso di un bilancio 'centrale' alquanto più cospicuo sul piano delle entrate e della spesa), in quanto ciò sarebbe stato troppo restrittivo della propria sovranità, hanno poi dovuto finire, con soluzioni in pieno stile *top-down*, per accettare delle restrizioni molto più occhiate nella gestione di quelle che nelle loro intenzioni avrebbero dovuto essere – e restare – le proprie stesse finanze 'sovrane'. Al riguardo, pur con rammarico, si può però tornare a opporre dubbi circa il realismo di ipotesi che attualmente puntino all'incremento di una capacità fiscale europea o di una capacità di indebitamento autonoma nella stessa dimensione (nella misura in cui ciò sia ritenuto desiderabile). In parte lo scetticismo è motivabile con le ragioni già espresse in precedenza; ma una parte residuale, e non trascurabile, della spiegazione risiede nella considerazione aggiuntiva che spesso la capacità di condizionare scelte altrui – in economia come in altri settori – deriva comunque da un'influenza economica. E da questo punto di vista, mentre risulta che negli Stati Uniti il principio non scritto del *no bailout* sia stato costantemente applicato con una certa conseguenza, privando così il governo federale di giustificazioni per interferenze eccessive nelle politiche statali, nel caso europeo l'art. 125 TFUE ha conosciuto in effetti un'applicazione piuttosto blanda proprio quando sarebbe entrato in causa; e l'istituzione di strumenti come il Meccanismo europeo di stabilità – con le relative condizionalità –

ne è dimostrazione. È per questo che si ritiene che il prossimo futuro può riservare ancora variazioni sul tema, ma il tema sarà ancora quello per cui gli Stati resteranno gelosi custodi del proprio bilancio e delle proprie 'risorse', dovendo subire condizionamenti centralizzatori nella relativa gestione, almeno finché non si giunga a svolte storiche non prevedibili e non si sa quanto desiderabili.

Quanto all'eccesso di *judicialization*, si è osservato come le scelte di *governance* economica europea siano state sottoposte a un fuoco di sbarramento di contestazioni sul piano giurisdizionale, del tutto inusitato – e qui sta il paradosso – anche rispetto a un ordinamento come quello degli Stati Uniti, ove la potenza del 'terzo potere' è abnorme ed è sempre massiccio il ricorso ad esso per risolvere una mole di controversie, anche politiche. Si è acutamente aggiunto che il coinvolgimento delle corti di giustizia nelle politiche economiche in generale, e nelle misure di emergenza degli ultimi anni in particolare, è stato dilatato dalla circostanza che molte di queste misure, anziché essere introdotte direttamente nel diritto primario della UE, sono state fatte transitare per il diritto internazionale, consentendo alle giurisdizioni nazionali di contestare dinanzi alla Corte di giustizia europea la conformità di tali accordi con i trattati europei. È vero però che l'integrazione europea è sorta su basi economiche, e sarebbe strano che proprio in questa materia la Corte di giustizia dovesse trovarsi inattiva. Peraltro è da dimostrarsi che il coinvolgimento degli organi di giustizia nel momento in cui si compiono scelte economiche sia di per sé negativo: negare tale accesso significherebbe sottrarre a un controllo di costituzionalità – in senso lato – decisioni che sono della massima importanza per i cittadini, e l'attivazione del canale giudiziario può esser vista come un dato positivo, come rafforzamento di un processo dialogico¹. Anche l'asserzione che le corti costituzionali od organi simili siano prive delle specifiche competenze tecniche – ove si dimostri veritiera – non dovrebbe condurre ad altro che ad affermare la necessità che esse si forniscano di tali competenze, come da tempo è stato fatto per i parlamenti nazionali (in primo luogo il Congresso statunitense). Peraltro, come si è pure riconosciuto, anche misure rientranti direttamente nel diritto dell'UE, come le OMT o il QE, sono state sottoposte alla cognizione della Corte di

giustizia, tramite rinvio pregiudiziale, dal Tribunale costituzionale tedesco, che – dopo iniziali esitazioni – ha accettato, pur con riserve, di conformarsi al giudizio della Corte di giustizia. In ogni caso, il minor coinvolgimento del giudiziario che avviene negli USA, con riferimento alla ‘costituzione economica’ – e in particolare alla sua parte finanziaria – si può ricondurre di nuovo alla minor centralizzazione delle relative politiche, al fatto che un apparato di norme così complesso non può dar luogo ad alcun contenzioso per la semplice ragione che esso non esiste. Se negli Stati Uniti si fossero voluti introdurre vincoli alla finanza pubblica statale nella Costituzione federale, per imporli sarebbe stata necessaria una revisione costituzionale, che in quell’ordinamento – come previsto dall’art. V – è alquanto complicata e impone in ogni caso il massimo coinvolgimento degli Stati stessi in prima persona. Se si fosse tentato di ottenere lo stesso risultato con legislazione federale ordinaria, allora si sarebbe potuti incappare in un notevole contenzioso, incentrato forse su un ipotetico bilanciamento tra la *Necessary and Proper* (o *Implied Powers*) *Clause*, di cui all’art. I, sez. 8 della Costituzione, e il X emendamento, riservante agli Stati o al popolo i poteri non espressamente delegati dalla Costituzione al governo federale né da essa vietati agli Stati, con probabile prevalenza di quest’ultimo.

La crisi ha inoltre rafforzato il metodo intergovernativo a scapito di quello comunitario, senza però fermarsi a questo. Tutta la storia dell’integrazione europea era stata attraversata dallo sforzo di conciliare la parità tra Stati con la considerazione per la rispettiva forza (in maniera diversa ma paragonabile a quanto avvenne con gli Stati Uniti); ma quest’ultima era considerata sul piano strettamente demografico, senza che fossero formalizzate considerazioni di potenza economica o militare. Alcune misure per fronteggiare la crisi, e in specie quelle che hanno previsto strumenti di solidarietà nei confronti degli Stati con maggiori problemi di liquidità da parte dei paesi più forti, hanno superato questi criteri ma secondo modalità che possono apparire regressive o di retroguardia. Il MES, l’esempio più importante finora, funziona in gran parte secondo criteri svincolati da quelli sopra citati, e legati invece all’ammontare del capitale sottoscritto da ciascuno Stato membro. Questo mette in evidenza quanto i meccanismi decisionali, almeno nella fase di emergenza, possano essere avvocati alla pura forza economica, specie quando è in gioco la condivisione di rischi o l’attuazione di piani di salvataggio.

Un fatto del genere non deve sorprendere. Non si può certo entrare ora nel tema dello stato di eccezione, su cui si sono formate biblioteche del pensiero politico e giuridico. Ma è abbastanza evidente che l’ultimo decennio europeo è stato segnato da uno stato di eccezione economico. Da questo punto di vista, si condivide l’impostazione di chi ha spiegato che l’architettura costituzionale e finanziaria dell’Unione europea, fin dagli anni novanta, si è fondata su premesse volte alla prevenzione della crisi, il cui ultimo scudo protettivo, in funzione di monito, avrebbe dovuto essere il divieto di *bailout*; ma non ha voluto profetizzare niente o quasi su una eventuale gestione della crisi, gestione o soluzione che all’atto pratico non ha potuto fare altro che ammorbidire quel divieto. Non è ben chiaro, si è rilevato, se gli autori delle norme considerassero così improbabile che si giungesse ad una crisi al punto che non fosse neanche necessario prepararsi ad una tale eventualità; o se piuttosto ritenessero che la clausola del divieto di aiuto andasse interpretata così rigorosamente che, al verificarsi di una crisi da insolvenza – implicitamente da attribuirsi al solo *moral hazard* –, lo Stato interessato, abbandonato al proprio destino, avrebbe dovuto affrontare a mani nude il *default*.

In ogni caso, l’interpretazione che qui si condivide è moderatamente pessimistica. Si ritiene piuttosto illusoria la speranza che il rimedio ai problemi economici dell’Europa possa risiedere, o anche solo essere favorito, da una razionalizzazione dei suoi meccanismi istituzionali o da un miglior rendimento democratico dei processi decisionali, in una forma più o meno federalista (per quanto progressi in questa direzione possano senz’altro essere auspicabili per altre ragioni). Si considera al contrario che avanzamenti in questo settore siano semmai ostacolati dalla fatica persistente osservata nel dare soluzione alle sofferenze della *governance* economica, anche dopo che le fasi più acute della crisi del debito sembrano essere state messe alle spalle. In altri termini, la convinzione qui espressa è quella per cui quei progressi potranno essere ottenuti alla minima condizione che i problemi dell’unione economica e monetaria siano stati prima avviati ad una sufficiente e stabile soluzione, poiché i paesi europei oggettivamente più forti sul piano economico e quindi politico non saranno disponibili ad avanzare veramente sul piano di un’Unione sempre più stretta finché, a ragione o a torto, riterranno che ciò comporti rischi per la loro stessa stabilità. Il modo per

conseguire questo obiettivo, un percorso difficile da imboccare, solo in parte può avvalersi dell’ausilio di elaborazioni teoriche pur di grande interesse e fascino; esso sarà ancora affidato alla sperimentazione, a un largo sperimentalismo come quello che ha dominato gli ultimi anni. In esso, tuttavia, l’esistenza di vincoli anche costituzionali riferiti al debito e al disavanzo non può non considerarsi obbligata e permanente. Non si vuol dire con ciò che i vincoli, per come oggi sono posti, siano perfetti e immutabili. Essi, in quanto strumentali, possono essere rimodulati e adeguati – con l’aggiunta eventuale di altri elementi – ma devono restare come punto di riferimento, se si preferisce

come stella polare, alla stregua di parametri capaci di orientare le politiche dei governi, con forza cogente, in vista di una riconduzione dei debiti sovrani a livelli controllabili, o almeno non capaci di paralizzare la crescita economica. Ad altre sedi dovranno essere rinviate riflessioni in merito alle conseguenze di tali vincoli, per esempio al rischio eventuale che essi possano influenzare a propria volta le reazioni degli agenti economici che dovrebbero tenere a bada, innescando una spirale perversa di reciproco condizionamento. Ma resta il fatto che norme di questo tipo indicano l’esistenza di fatti reali della vita, di cui non può non tenersi conto.

CRITICITÀ NEL SISTEMA EUROPA

Non appartiene certo alla politica estera europea, anzi è la negazione di quella causa, la previsione di un seggio aggiuntivo permanente nel Consiglio di sicurezza dell'ONU per la Germania, caldeggiata anche formalmente dalla Francia stando a quanto iscritto nell'art. 8, secondo comma, del recentissimo Trattato di Aquisgrana tra Francia e Germania. Un atteggiamento di questo tipo contravviene macroscopicamente a qualsiasi spirito europeista – si badi, non necessariamente federale, ma in ipotesi anche di tipo confederale – il quale dovrebbe, semmai, predicare la necessità di un seggio permanente europeo. Sulla base di questa premessa critica, sarà svolto di seguito un breve *excursus* storico delle premesse su cui si fonda la politica estera europea, seguito da considerazioni critiche in senso costruttivo.

Prima dell'entrata in vigore del Trattato 'di Maastricht' sull'Unione europea (TUE), avvenuta nel gennaio 1993, le competenze in politica estera o di difesa dell'Europa erano scarsissime, per non dire che l'Europa – allora la CEE – fosse pienamente incompetente in materia (C. Zecca, La politica estera dell'UE: evoluzione della materia giuridica e del complesso istituzionale, operazioni di *peacekeeping* e crisi in Ucraina, <https://tesi.luiss.it>). È con Maastricht che si decide di non limitare l'Europa al campo esclusivo di una grande area di libero scambio, ma di estendere le sue competenze ad altri settori. Viene così avviata una integrazione politica senza precedenti, per la quale si escogita il sistema dei tre 'pilastri': la materia tradizionale dell'integrazione economica va nel primo pilastro, e resta affidata al metodo 'comunitario' già applicato in precedenza, con prevalenza quindi soprattutto della Commissione europea; ma a questa si aggiungono la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la Giustizia con gli affari interni (GAI), settori nei quali si sarebbe applicato il metodo 'intergovernativo', attraverso la prevalenza degli stati sovrani rappresentati nel Consiglio dell'UE e poi nel Consiglio europeo. Sul piano simbolico, il

solo cambiamento nella denominazione ufficiale dell'organizzazione, con il sostituirsi di "Unione" a "Comunità", ma anche con l'eliminazione dell'aggettivo "economica", viene effettuato di proposito anche allo scopo di sottolineare una dimensione più completa dell'integrazione sul piano politico, sebbene di lì a poco tempo cominceranno a presentarsi contraddizioni dovute alla parziale sovrapposizione di argomenti e materie a cavallo tra il primo e il secondo pilastro, dunque ricadenti potenzialmente nella competenza sia del metodo comunitario sia di quello intergovernativo.

Il tentativo di dotare l'Europa di una difesa comune, non troppo in contrasto con l'Alleanza atlantica guidata dagli USA, conosce in realtà una storia un po' più risalente, che a sua volta svela il desiderio di primeggiare di qualche paese. Si ricorda qui la fallita iniziativa della CED, Comunità europea di difesa, sulla base di un piano francese (Pleven), nato nel 1950 e bocciato nel 1954 per la bocciatura-affossamento da parte dello stesso Parlamento francese; o le idee vagheggiate dal generale de Gaulle alcuni anni dopo, che miravano a fare dell'Europa una terza forza militare, accanto a URSS e Stati Uniti, ma questa volta con una decisa presa di distanza da questi ultimi. Tutti questi abortiti tentativi sono rivelatori, da un lato, della necessità di allargare il raggio d'azione di un'Europa unita a settori che non si limitassero all'economia; dall'altro, però, del desiderio di qualche stato di primeggiare sugli con il pretesto dell'Europa unita, facendo leva su una propria prevalenza militare.

Va detto che con il TUE alcune materie, in precedenza sempre estranee alla competenza dell'Europa (politica estera e difesa innanzitutto), per il solo fatto di essere inserite nell'ambito di un accordo sovranazionale regionale, sono già state di fatto sottratte alla precedente integrale sovranità degli stati, anche se lo sono state in modo cauto, ovvero condizionato dietro accordi tra governi degli stati. Sottoporre la politica estera e quella di difesa all'elaborazione

di organi burocratico-amministrativi europei, sia pure condizionando questa al volere politico dei governi nazionali, significa anche, almeno in parte, 'comunitarizzare' quegli argomenti. In ogni caso, la accennata parziale sovrapposizione tra settori di competenza delle tradizionali politiche comunitarie e nuovi settori di politica estera – con l'economia molto a cavallo tra le due – ha denunciato presto le criticità della soluzione raggiunta a Maastricht, e comportato una precoce erosione del meccanismo basato sui pilastri, soprattutto nelle relazioni con stati terzi o con altre organizzazioni internazionali. Inoltre, va considerato che con i successivi Trattati di Nizza e Amsterdam l'Unione europea andava allargando la propria competenza, seppure in modo cauto e graduale, a materie quali i diritti fondamentali. Per questo motivo diventava necessario coinvolgere un organo giudiziario come la Corte di giustizia europea, che aveva già svolto un ruolo fondamentale nel processo di integrazione economica, ma che restava completamente escluso da queste materie per il carattere intergovernativo, e dunque pienamente politico e discrezionale da parte degli stati, del secondo pilastro.

Un passo avanti nell'evoluzione dell'UE, anche come soggetto di diritto internazionale capace di perseguire una politica estera, è stato compiuto con il Trattato di Lisbona del 2007, entrato in vigore nel dicembre 2009. Esso modifica sia il TUE fatto a Maastricht nel 1992 sia lo stesso TCE del 1957, modificando il nome di quest'ultimo in TFUE, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. In base ai due nuovi testi, viene conferita all'UE una personalità giuridica, della quale la precedente Comunità aveva sempre difettato, anche al fine di darle il potere di negoziare e concludere in prima persona accordi internazionali. Al tempo stesso viene soppressa la precedente struttura a pilastri istituita nel 1992. Ma la decisione politica fondamentale presa a Lisbona nel 2007 presenta aspetti di debolezza proprio nei settori in cui voleva essere più innovativa. L'attribuzione all'UE di personalità giuridica, distinta e separata da quella degli stati che la compongono, si è dovuta misurare con limitazioni, negli stessi trattati, volute dalle parti contraenti che non hanno rinunciato a nuclei decisivi della propria sovranità. Il titolo V del TUE, infatti, proclama valori alti, quali lo sviluppo della solidarietà reciproca tra stati membri, l'individuazione di questioni di interesse generale, la realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli stati membri. La definizione progressiva

di una politica di difesa comune «che può condurre a una difesa comune» (art. 24 TUE) è una norma 'programmatica' ambiziosa in quanto sottolinea il dovere di perseguire un obiettivo, non fotografando una situazione attuale che è ancora ben lontana da quello stadio. Ma questa previsione sembra contraddetta da altre statuizioni del medesimo articolo, dove: 1) si stabilisce che la PESC «è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità», salvo casi limitati e non molto significativi in cui si può decidere a maggioranza qualificata; 2) si prevede un ruolo molto limitato per il Parlamento europeo; 3) si esclude l'adozione di atti legislativi; 4) si esclude altresì, salvo eccezioni, la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Nel complesso, il Trattato di Lisbona razionalizza ma non rivoluziona il funzionamento dell'Unione europea e di conseguenza non riesce a istituire una vera e propria politica estera dell'Europa. Più modestamente, razionalizza e facilita sul piano istituzionale la cooperazione tra stati membri in questo campo. Certo, gli stati sono adesso richiamati ad una leale e solidale collaborazione nell'azione esterna, anche per quanto riguarda alcuni aspetti limitati della difesa. Va riconosciuto, come aspetto positivo, che l'orizzonte ideale cui la politica estera dell'Unione europea si deve orientare non è indifferente sul piano dei principi e valori, non è caratterizzato da un freddo pragmatismo economico. Esso, per precise norme convenzionali, deve ispirarsi certo alla sicurezza, all'integrità territoriale degli stati e alla loro indipendenza; ma deve anche fare in modo che le relazioni così allacciate promuovano, rispetto al resto del mondo, i diritti umani, la pace, la prevenzione dei conflitti, lo stato di diritto. Nella direttiva che fa carico agli organi dell'Unione di tenere presente e irradiare nel mondo esterno questi valori, vi è un afflato idealistico, quasi un senso di missione o visionario nella convinzione che l'Europa sia portatrice di valori più affermati nei suoi paesi che altrove. È importante che una simile ispirazione esista in linea di principio, ma va riconosciuto che nei testi fondativi di un'organizzazione sovranazionale la distanza tra realtà e solenni proclamazioni di principio può essere ancora superiore a quella che si evidenzia rispetto alla Costituzione di un singolo paese.

Nonostante sforzi e auspici di molti studiosi ed europeisti, infatti, il risultato complessivo non merita di essere disprezzato ma è piuttosto modesto. Il

Trattato di Lisbona non poteva proclamare a chiare lettere, ma la realtà ora non è in grado di nascondere, che è soprattutto nei momenti di crisi o di tensione internazionale – e ne abbiamo numerose occasioni – che i valori di reciproca lealtà e solidarietà vengono messi alla prova. E numerose volte si è avuta prova che vi sono tali e tanti contrasti tra gli interessi dei singoli paesi che è sempre difficile, in una realtà come quella europea, trovare una posizione di sintesi soddisfacente per tutti. Anche limitandosi solo al secolo attuale gli esempi si potrebbero moltiplicare: si pensi alle reazioni degli stati europei, alle loro scelte geopolitiche, in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti; a quelle seguenti alla crisi economica globale, che poi ha avuto anche un epicentro locale in Grecia (e in Italia); a quelle determinate dalle cosiddette 'primavere arabe' nel nord Africa, con la terribile spaccatura sulla questione libica; a quelle in tema di migrazioni, con l'Italia abbandonata al suo destino soprattutto a causa della sua collocazione geografica. Si può aggiungere la recentissima crisi del Venezuela, ancora in pieno corso. Si tratta di un conflitto 'freddo' tra superpotenze e blocchi contrapposti, ove l'Europa potrebbe giocare un ruolo a condizione che esistesse, politicamente. E invece ognuno è andato in ordine sparso, con un incredibile veto, stavolta purtroppo italiano e per giunta su una risoluzione di compromesso, che impedisce una posizione unitaria autentica e legittimata in base ai Trattati. Su simili questioni, infatti, dovrebbe decidere il Consiglio europeo, e all'unanimità. Se questa unanimità non c'è, ogni altra

posizione presa dai paesi europei, a maggioranza o per gruppi maggioritari di paesi schierati, ha una forza piuttosto relativa e non poggia su una base giuridica fondata sui Trattati stessi (rispetto alla quale, peraltro, il Parlamento europeo può solo esprimere un parere consultivo). Infine, per dare l'ultimo esempio, è anche singolare, nonostante lo sviluppo della cooperazione giudiziaria GAI, ormai comunitarizzato anch'esso – in modo e mettere in evidenza l'elevata fiducia reciproca tra stati nel settore giudiziario – la diffidenza, a dir poco, che qualche paese come la Francia – per menzionarne uno a caso – rivela nei confronti della giurisdizione di un altro paese, come potrebbe essere l'Italia, nel momento in cui si ostina da decenni a dare rifugio e protezione a pregiudicati italiani per terrorismo, come se fossero ancora perseguitati antifascisti per reati d'opinione commessi prima della seconda guerra mondiale.

Quando ciascuno di questi problemi si è imposto all'attenzione del continente, pochissimi si sono posti il problema di una visione pienamente europea, non egoistica, non limitata al proprio "particolare" nazionale. Non è dato oggi prevedere quando la consapevolezza di un interesse europeo comune possa prevalere su miopie nazionali, che spesso provengono a sorpresa proprio dai paesi più forti, quelli che, per il solo fatto di esserlo, pretendono di parlare a nome dell'Europa e richiamano all'ordine tutti gli altri. Finché questa consapevolezza non sarà emersa, progressi più avanzati nell'integrazione europea saranno molto difficili da ottenere.

IL CASO APPLE IRLANDA: PARADIGMA DEL SISTEMA FISCALE EUROPEO

Un'ultima parola si vuole dire sulla questione fiscale, anche se l'accento potrebbe sembrare provocatorio. La posizione qui sostenuta, come già accennato in precedenza, è nettamente contraria all'armonizzazione fiscale in Europa (a meno che per questo non si intenda - a tutto voler concedere - un ravvicinamento nelle legislazioni per quanto riguarda l'individuazione delle basi imponibili).

È noto che il potere fiscale è uno dei principali attributi della sovranità, tanto che la sua erosione viene fatta coincidere con l'erosione della stessa sovranità statale. Volgendo lo sguardo alla dimensione europea, occorre tener conto di una fondamentale differenza di impostazione tra questo ordinamento e gli orientamenti di politica tributaria che erano stati in passato, e ancora in parte rimangono, quelli degli stati membri. Mentre l'obiettivo di questi ultimi era stato, sempre, quello di massimizzare il volume degli introiti fiscali a parità di legislazione e, spesso, di modificare la legislazione per aumentare gli stessi introiti, l'ottica della Comunità europea prima, e dell'Unione poi - specie tramite il ruolo fondamentale giocato al riguardo dalla Corte di giustizia - è stata quella di perseguire l'efficienza economica e rimuovere nella massima misura possibile gli ostacoli al libero scambio o alla libera circolazione di merci, persone, servizi e infine capitali, anche se ciò si fosse posto in contrasto con l'interesse alla riscossione perseguito da uno specifico ordinamento statale, con sporadica prevalenza di altri diritti rispetto a quelli puramente economici. Quella europea è insomma un'ottica rivolta soprattutto al principio di concorrenza, e secondo la tesi che qui si sostiene è un bene che tale continui ad essere, senza farsi deviare anch'essa da connotazioni eccessivamente 'sociali', anche come contrappeso alle

pretese fiscali di alcuni stati incapaci di tenere sotto controllo la spesa pubblica, contro opinioni opposte secondo le quali tali pretese sono in definitiva sempre giustificate, essendo per definizione finalizzate al soddisfacimento di interessi collettivi (a margine di questo si vuole ricordare quanto tali affermazioni siano smentite da constatazioni pratiche e da teorie come quella della *public choice*- James M. Buchanan e altri - che, lucidamente, analizzano il ruolo degli agenti pubblici, politici o amministrativi che siano, alla stregua di operatori economici privati che hanno come obiettivo quello di incrementare la propria utilità personale).

È persuasione qui fortemente radicata, inoltre, che sia un bene che l'estrema centralizzazione della politica monetaria, tramite il ruolo della BCE, non sia stata finora accompagnata da una centralizzazione dello stesso tipo nel campo delle politiche propriamente fiscali (sia dal lato della spesa che da quello delle entrate). Secondo molti, tuttavia, ciò dà luogo a fenomeni di concorrenza fiscale che trascendono in qualche caso in una sorta di *dumping*. In argomento si distingue tra principio di residenza e principio di territorialità della tassazione, nel senso che il primo vuole che tutti i redditi siano colpiti nel luogo di residenza del produttore, indipendentemente dalla natura e dal luogo in cui sono prodotti; mentre secondo la territorialità, sono tassati i redditi nel luogo in cui sono prodotti, a prescindere dalla nazionalità di chi svolge attività in quel territorio. Agli occhi dei sostenitori della massimizzazione dell'introito fiscale, il primo principio ha il difetto di non essere in grado di conoscere tutte le attività del soggetto produttore in altri ordinamenti, dando luogo a facili sottrazioni all'obbligo d'imposta. Il secondo criterio, invece, è molto più efficace nella conoscibilità dell'oggetto

d'imposta o base imponibile, ma è quello che favorisce meccanismi di competizione o concorrenza fiscale. È ciò che viene criticato da impostazioni socialiste o collettiviste dell'economia, e che al contrario viene visto con maggiore *favor* proprio nell'ottica di questo contributo, sulla base della considerazione che la concorrenza, almeno in linea di principio, sia uno strumento utile per il maggior numero di persone possibile (e di questo si fornirà una provocatoria dimostrazione).

Tutto questo interessante scambio di idee deve però uscire dall'astrazione ed essere calato nell'esperienza concreta, dove un semplice esempio può chiarire molto. L'Irlanda ha conosciuto negli ultimi decenni un travolgente successo economico partendo da paese molto povero, grazie ai fondi europei ma soprattutto a una strategia di bassa tassazione sulle imprese – ma non solo – che è stata in grado di attirare capitali ad alto valore aggiunto e alta intensità tecnologica. Una prassi frequente è stata quella dei c.d. *tax rulings*, accordi in linea di principio legali, con cui uno stato, nel caso particolare l'Irlanda, accetta di tassare gruppi di imprese per aliquote ancora inferiori a quella generale in vigore nel paese. Nel caso irlandese la *corporate tax*, già molto bassa al 12,5%, è stata ridotta per la Apple a valori ridottissimi, che hanno di recente raggiunto lo 0,005%. La Commissione europea ha invocato la punizione della Apple, con l'accusa di aver beneficiato di un indebito trattamento di favore, tale da configurare addirittura l'aiuto di stato. Nel 2016 il c.d. Antitrust europeo ha chiesto la condanna di Apple a versare al governo irlandese l'astronomica somma di 13 miliardi di euro, poi diventati con gli interessi 14,3, per imposte dovute e non pagate anche per vendite realizzate su paesi terzi dell'area europea. Nel settembre 2018 il versamento è effettivamente avvenuto, anche se l'Irlanda ha deciso di custodire il denaro in un fondo di garanzia, in attesa della pronuncia definitiva della Corte di giustizia. La Commissione, essendo l'Europa comunitaria priva di quelle competenze in materia fiscale che qualcuno le vorrebbe dare, ha deciso di colpire la multinazionale statunitense – come in passato ha già fatto con altre società – non sotto questo aspetto ma sotto quello, piuttosto discutibile, degli aiuti di stato, nel quale è invece competente.

Ma il paradosso, forse il più colossale nella storia umana della fiscalità, sta in questo. Lo stato irlandese, che in teoria dovrebbe essere in una controversia del genere la parte attrice, motivata dall'interesse fiscale a

riscuotere, si è venuto a trovare di fatto a fianco della parte resistente e dichiara ancora oggi che vorrebbe rinunciare a quella somma di cui sarebbe beneficiaria, enorme per un piccolo paese e pari alle spese per l'intero servizio sanitario di un anno.

Perché? È evidente. L'Irlanda ha capito da anni che è più nel suo interesse creare migliaia di posti di lavoro altamente o almeno medio-altamente qualificati, ben pagati, piuttosto che poter disporre, peraltro in maniera del tutto ipotetica, di un enorme gettito fiscale da redistribuire in servizi fissati d'autorità dallo stato. Mentre la prima soluzione avrebbe comportato indubbiamente la rinuncia a buona parte di quelle entrate, ma avrebbe impiantato un'occupazione stabile, con annesso indotto, la quale a sua volta avrebbe prodotto introito fiscale sotto forma di imposte sul reddito (particolare di cui andrebbe tenuto conto nella somma delle convenienze); la seconda forse non si sarebbe neanche mai realizzata, perché Apple, così come diverse altre grandi multinazionali, non avrebbe mai deciso di investire così massicciamente in Irlanda.

Dicendo questo, non si vuole esaltare la prassi dei *tax rulings* o auspicare che l'Italia, o tutta l'Europa, si trasformino in un gigantesco paradiso fiscale. Oltre che non desiderabile, questo sarebbe semplicemente impensabile. Tuttavia la vicenda irlandese dovrebbe essere maggiormente conosciuta ed essere spunto per una rivoluzione mentale nel modo di pensare all'economia e alla cosa pubblica, specie in un paese come l'Italia, tra i più afflitti da uno statalismo che, negli ultimi anni, sta addirittura vivendo una recrudescenza senza precedenti, e di cui abbiamo innumerevoli prove. Non esiste grande paese industrializzato, o ricco, ma in declino, in cui le sorti dell'economia – e in definitiva le sorti nazionali – siano risollevate da un aumento dell'intervento pubblico, in forma di tassazione e di assistenzialismo, promuovendo pensionamenti e sussidi in luogo del lavoro e della produzione. Questo è impossibile, e la prospettiva deve essere capovolta. L'interesse fiscale non può essere sempre preminente. Da tempo esso ha smesso di esserlo in maniera indiscriminata sul piano giuridico: si pensi alla remota sentenza della Corte costituzionale, n. 21/1961, in tema di *solve et repete*, che dichiarò illegittimo un detestabile meccanismo, secondo il quale il contribuente sospettato di non aver assolto ai propri obblighi fiscali era obbligato a pagare prima quanto chiesto dall'amministrazione e solo in seguito poteva chiedere il rimborso di quanto

indebitamente pagato; eppure incredibilmente questo istituto è tornato ad essere applicato, in altre forme e dopo decenni, grazie all'oblio in cui è caduta quella storica decisione, approfittando dell'omertà di un sistema complice dell'indiscriminato interesse

pubblico alla riscossione. In ogni caso, il monopolio giuridico di quel principio è stato smantellato già molti decenni fa; è ora il momento di abbatterne il monopolio politico, conducendo una forte battaglia culturale.

5

CONCLUSIONI UNO SHOCK FISCALE PER L'ITALIA, IN UN MODELLO LIBERALE DI UNIONE EUROPEA

In conclusione, la stella polare a cui proponiamo di riferirci vale per l'Italia e per l'Europa ad un tempo. Questo paper rifiuta di iscriversi a ogni coro, non ritiene gli interessi dell'Italia contrapposti a quelli dell'Europa e viceversa, ma non li considera neanche coincidenti in modo fideistico e *naïf*. Non siamo acritici europeisti o federalisti europei: come riteniamo che i mali e i problemi dell'Italia non siano da attribuirsi, fondamentalmente, a cause esterne ed europee, così non crediamo che la soluzione agli stessi possa derivare da un acritico affidamento a ricette autoritarie o paternalistiche inviate dall'esterno. Potremmo persino accettare di definirci ed essere definiti 'sovranisti' ed euroscettici, a qualche precisa condizione. Infatti, siamo scettici in merito all'idea che chiunque da fuori abbia migliori capacità o interesse a risolvere i mali strutturali dell'economia italiana, che derivano in primo luogo dal debito pubblico distruttore di risorse e iniziative, creato in questo paese. Inoltre riteniamo che solo una scelta sovrana, opposta a quelle fatte finora e però compiuta a livello nazionale, possa ridare slancio all'Italia per una prospettiva di crescita.

Per l'Italia le decisioni da prendere sono semplici e complicate al tempo stesso. Sono semplici perché, al fine di orientarsi, basta osservare le grandi scelte di indirizzo politico-economico compiute in questi ultimi mesi, per concludere che bisogna puntare sull'esatto contrario. Sono complicate perché lo sforzo di volontà politica necessario per invertire la rotta non è piccolo.

In Italia bisogna fare l'opposto di quanto si sta scegliendo di fare. Ridurre le tasse anziché aumentarle, puntare sull'occupazione anziché sui sussidi al non far nulla con la pretesa di aiutare a cercare un lavoro,

incrementare il numero di persone attive in età produttiva anziché incoraggiarle a contare sul lavoro dei (pochi) altri, con il sistema a ripartizione, per fruire di una pensione anticipata. La riduzione delle tasse dovrebbe partire da un'autentica *flat tax* 'incrementale' sui redditi aggiuntivi per poi estenderla al resto. Ma dovrebbe comprendere anche un contenimento e poi un calo dell'enorme carico di imposte patrimoniali introdotte da sette anni a questa parte, soprattutto immobiliari, che hanno depresso l'economia a partire dall'immobiliare senza ridurre il debito né in valori relativi né in termini assoluti, e senza neanche ridurre le disuguaglianze, pretesto per i fautori delle patrimoniali di ogni colore. La spesa in rapporto al Pil deve essere ridotta, almeno di quei pochi punti percentuali che consentano ai cittadini di meglio decidere da soli quale uso fare dei propri soldi, aprendo quindi alla libera scelta dei consumatori che è più razionale di qualsiasi regolatore amministrativo; e deve essere ricalificata, dirigendola verso ricerca scientifico-tecnologica e verso reali investimenti produttivi. A proposito di questi, siamo a favore di tutte le opere pubbliche delle quali si va discutendo, da quelle di trasporto a quelle a scopo estrattivo, le sole scelte che già nell'immediato possono rilanciare di un minimo un'economia che si sta riavvitando in un'angosciosa recessione potenziale. Il debito deve essere ridotto, nell'interesse esclusivo nostro e non per far piacere a nessuno fuori da noi. È per scelta sovrana, nazionale, che occorre affiancare, al principio dell'equilibrio di bilancio, una misura – anche a livello costituzionale – che stabilisca una forma di limitazione della spesa pubblica e dell'imposizione fiscale: gli esempi e le idee cui ispirarsi e i dettagli sono innumerevoli, l'importante è ora riavviare questa discussione e imporla all'agenda del Paese.

Per quanto riguarda l'Europa, occorre mettere da parte ogni sentimento, idealistico o demonizzante, e ispirarsi al più assoluto pragmatismo. Non sono realistiche, al momento, prospettive di maggiore accentramento sotto ogni aspetto, perché esse sarebbero dettate dal desiderio di predominio di alcuni su altri. Ribadiamo la nostra contrarietà assoluta a decisioni che possono essere comode per qualche governante che vuole seguire a comprarsi voti e consenso con i soldi degli altri e con quelli delle future generazioni: no quindi a progetti di armonizzazione fiscale, che imporrebbero ad alcuni paesi, contro le loro volontà sovrane, di aumentare le proprie tasse per adeguarle a quelle degli stati che si sono barricati nello statalismo, accentrando quote di potere crescente, indebito, nelle mani dei politici, e trasformando i cittadini in sudditi questuanti favori ed elemosina. Questo potrà aiutare l'interesse egoistico alla rielezione di qualche ceto politico nell'immediato, ma danneggia un paese asfittico che non potrà più riprendersi economicamente, e a medio termine ci farà affondare tutti in Europa, al massimo dividendo meglio e più equamente la torta stantia del pauperismo e del declino.

Quando i problemi saranno stati chiariti, e la leale collaborazione tra stati avrà il sopravvento sul desiderio di predominio, allora si potranno discutere misure per favorire una maggiore coesione, indispensabile, su temi come la politica estera, la sicurezza, l'immigrazione. Allora, in una prospettiva confederale, si potrà decidere insieme di conferire a un'Europa unita maggiori risorse finanziarie, ispirandosi magari ad alcune scelte compiute negli Stati Uniti, e sopra illustrate. Ma, se dovessimo dotare l'Europa di maggiori fondi per affrontare in modo realmente unitario e solidale quegli argomenti, nessuno pensi furbescamente di far rientrare dalla finestra lo statalismo appena fatto uscire dalla porta. Nel rispetto della sussidiarietà, un accentramento delle entrate e delle spese può servire se vale a realizzare economie di scala a parità di entrate e di spese, e non può essere un pretesto per aumentare la pretesa fiscale complessiva. L'europeismo al quale ispirarsi - si guardi a F. von Hayek, in "La via della schiavitù" - è quello che allenta la morsa del potere politico sugli individui, diluendola in un più ampio spazio ove quello possa essere più controllato. E il rispetto dell'interesse dei cittadini-contribuenti, italiani ed europei, dovrà sempre avere prevalenza.



www.europeanreform.org
Follow us @europeanreform