

Le dimensioni della solidarietà tributaria nell'ordinamento dell'Unione europea

Gianluigi Bizioli

1. Introduzione

Approfondire il significato e la portata della solidarietà riferiti al fenomeno tributario nell'ordinamento dell'Unione europea ('UE' o 'Unione') richiede alcune considerazioni iniziali che si riflettono sul perimetro, sul metodo e sui contenuti dell'indagine.

In primo luogo, l'origine. Nonostante l'evoluzione storica, economica, giuridica e istituzionale abbiano portato a riconoscere il fenomeno europeo come una esperienza di 'nuovo genere'¹ che, sul piano giuridico e istituzionale, realizza un'integrazione con l'ordinamento e le istituzioni degli Stati membri², le fonti istitutive dell'Unione restano i trattati internazionali che, strutturalmente, dirigono i precetti normativi nei confronti degli Stati contraenti, piuttosto che degli individui o delle entità giuridiche. In una prima approssimazione, dunque, i trattati³ riconoscono e perseguono forme di solidarietà *orizzontale* fra gli Stati

¹ Il riferimento, classico, è alla famosa sentenza *Van Gend en Loos* della Corte di giustizia, decisa il 5 febbraio 1962, 26/62, *Nv Algemene Transport-En Expeditie Onderneming Van Gend en Loos v L'Amministrazione olandese delle imposte*, in Racc. 3, punto 3.

² Anche in questo caso, il riferimento, agevole, è alla altrettanto famosa sentenza *Costa v Enel*, decisa il 15 luglio 1964, 6/64, in Racc. 1135.

³ Resta esclusa, ovviamente, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea ('CDFUE') che, come tutte gli strumenti giuridici che perseguono la medesima finalità, hanno come destinatario gli individui e le entità giuridiche.

membri e/o *verticale* fra l'Unione e i singoli Stati membri, piuttosto che fra gli individui o fra l'Unione e gli individui.

In secondo luogo, la ricorrenza del termine. Una meccanica ricognizione dell'uso del termine solidarietà nei trattati conferma tali conclusioni, ovverosia che esso è impiegato principalmente per qualificare i rapporti fra gli Stati membri e fra l'Unione e i paesi terzi, mentre nel Preambolo al Trattato sull'Unione europea ('TUE') il riferimento è alla solidarietà fra i popoli degli Stati membri. Rispetto a questa rappresentazione, costituiscono un'eccezione l'art. 3, par. 3, del TUE, che contiene un espresso riferimento alla «*solidarietà tra le generazioni*» la CDFUE, ove è solennemente affermato che l'Unione è istituzione fondata sopra la solidarietà (Preambolo), oltre a uno specifico Titolo rubricato al tema⁴.

Da ultimo, il fenomeno tributario. La funzione che il tributo tradizionalmente assume nell'ordinamento dell'Unione non è quella fiscale, ovverosia di realizzare il riparto delle spese dell'Unione fra i propri consociati quanto, piuttosto, di strumento funzionale alla realizzazione degli obiettivi UE e, in particolare, al funzionamento del mercato interno e della libera concorrenza. Non intendo negare che, con l'instaurazione dell'Unione Doganale e con la successiva riforma del sistema delle risorse proprie, non si siano affacciati nell'ordinamento UE dei tributi diretti alla copertura delle spese pubbliche, ma questi hanno sempre rivestito un carattere quantitativo marginale e, soprattutto, restano comunque tributi con (preminente) finalità extrafiscale e, nello specifico, strettamente connessa alla regolazione del funzionamento del mercato interno.

Tenendo fermi questi elementi, che si intrecceranno nel corso della trattazione, il tema della solidarietà tributaria nel sistema giuridico dell'Unione verrà affrontato lungo due differenti direttrici. La prima, discussa al paragrafo 2, cercherà di scovare le tracce della solidarietà tributaria negli elementi costitutivi del mercato interno e nella disciplina della libera concorrenza. In questa prima direttrice, la funzione fiscale concorre alla regolamentazione del mercato interno e della libera concorrenza non diversamente dalle regole applicabili agli altri settori e ai meccanismi dell'economia di mercato.

La seconda direttrice, diversamente, si riferisce alle regole che informano l'Unione Economica e Monetaria ('UEM'), soprattutto nell'epoca successiva alla crisi economica post-Covid-19, e alla rinnovata enfasi per un sistema delle risorse proprie basato sui tributi propri (paragrafo 3).

Il paragrafo 4 delinea alcune conclusioni.

2. Esiste una solidarietà tributaria nel mercato interno?

La nozione di mercato interno contenuta nel TFUE è basata sulle libertà fondamentali (art. 26, par. 2). Tuttavia, risulta difficile negare che anche le regole rela-

⁴ I diversi settori in cui opera la solidarietà sono messi in evidenza anche da Alpa 2022, 190-91: «(i) tra l'Unione e gli Stati membri; (ii) tra i popoli degli Stati membri; (iii) tra gli Stati membri; (iv) tra i Paesi d'oltremare; (v) tra le generazioni».

tive alla concorrenza contenute nel Titolo VII della Parte Terza siano costitutive di quella nozione. Questa conclusione è giustificata dall'ampia nozione elaborata dalla giurisprudenza europea – «la nozione di mercato comune, elaborata dalla Corte nella sua costante giurisprudenza, mira ad eliminare ogni intralcio per gli scambi intracomunitari al fine di fondere i mercati nazionali in un mercato unico il più possibile simile ad un vero e proprio mercato interno»⁵ – sia dalle disposizioni fiscali del Trattato e, in particolar modo, dall'art. 110 TFUE, che sono dirette all'eliminazione di ostacoli alla libera circolazione e delle distorsioni alla libera concorrenza⁶. Astraendo dalla definizione del Trattato, la nozione giurisprudenziale ha una chiara connotazione funzionale, volta a comprendere tutte quelle regole volte a perseguire l'armonizzazione giuridica ed economica dei sistemi statali o, detto diversamente, alla ricerca della neutralità di trattamento (fiscale) fra situazioni puramente interne e situazioni transfrontaliere.

2.1 Il divieto di aiuti di Stato

Identificare elementi di solidarietà nella disciplina primaria relativa al divieto degli aiuti di Stato è esercizio piuttosto agevole. Le deroghe previste dai paragrafi 2 e 3 dell'art. 107 TFUE, infatti, sono pressoché integralmente improntate a favorire una più ampia partecipazione⁷ di popolazioni o gruppi di individui alla vita sociale ed economica dell'Unione, in qualità di «singoli consumatori» (art. 107, par. 2, lett. b)), a seguito di «calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali» (art. 107, par. 2, lett. c)), in ragione della localizzazione degli individui in territori «ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione» (art. 107, par. 3, lett. a)), attraverso lo sviluppo di talune attività o di talune regioni (art. 107, par. 3, lett. c)) oppure, da ultimo, attraverso la realizzazione «di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro» (art. 107, par. 3, lett. b)). In tutte queste circostanze, i sussidi concessi dagli Stati membri o le norme di agevolazione in materia fiscale, seppure selettive e con effetti diretti a falsare la concorrenza, non sono incompatibili con il divieto di aiuto di Stato perché volte a favorire una più ampia partecipazione degli individui o dei gruppi di individui al processo di integrazione europeo. In

⁵ Corte di giustizia UE, 5 maggio 1982, causa 15/81, *Gaston Schul Douane Expediteur BV v Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Roosendaal*, in Racc. 1409, par. 33.

⁶ Non nego che l'argomento letterale abbia un peso relativo, stante l'imprecisione terminologica delle disposizioni relative all'armonizzazione delle legislazioni. Si veda, per esempio, l'art. 113 TFUE che si riferisce alla «instaurazione ed [al] funzionamento del mercato interno e [a] evitare le distorsioni alla concorrenza» e gli artt. 114 e 115 TFUE che utilizzano solo il riferimento al «mercato interno».

⁷ Se ve ne fosse bisogno, preciso che impiego la definizione teorica di solidarietà (orizzontale) accolta e promossa da Galeotti 1996, 4: «[l]a solidarietà può alludere quindi, nel suo significato oggettivo, al rapporto di appartenenza, e quindi di condivisione e di corresponsabilità, che lega naturalmente ciascun individuo alle sorti e alle vicende del gruppo, di cui fa parte, nel suo insieme».

altre parole, i trattati riconoscono una serie di deroghe al libero esplicarsi delle forze di mercato a favore dell'esigenza di promuovere la solidarietà fra *individui, gruppi di individui e territori* (intesi sempre in un'accezione soggettiva, come gruppi di individui localizzati in un dato territorio) appartenenti a Stati membri diversi. Tale obiettivo è realizzato attraverso gli strumenti finanziari e fiscali propri degli Stati membri.

A tal proposito, se appare condivisibile evidenziare l'«eterogeneità» delle deroghe previste dal paragrafo 2, che costituirebbero «*microcosmi autonomi*»⁸, è a mio avviso altrettanto innegabile che il valore comune sotteso alle previsioni del paragrafo 2, ma anche della maggior parte di quelle del paragrafo 3, è quello solidaristico, inteso come promozione della effettiva appartenenza degli individui all'ordinamento dell'Unione (non realizzabile attraverso le ordinarie dinamiche di mercato)⁹.

Una concreta applicazione del valore solidaristico (o, in termini positivistici, delle deroghe previste dall'art. 107 TFUE) è offerta dal c.d. '*Quadro temporaneo*' adottato all'inizio della pandemia prodotta da Covid-19¹⁰. Utilizzando come base normativa la previsione contenuta nel paragrafo 3, lett. b), e, nello specifico, al fine di porre rimedio agli effetti della pandemia sull'economia, la Commissione ha pubblicato un elenco di misure statali che, pur avendo sempre bisogno di autorizzazione dell'Unione, «possono essere approvate molto rapidamente dopo la notifica da parte dello Stato membro interessato» al fine di consentire di porre rimedio agli effetti economici negativi prodotti dalla pandemia (par. 16 del Quadro temporaneo).

2.2 Le libertà fondamentali

Appare diversamente più complicato individuare indizi di solidarietà nella disciplina e nella giurisprudenza europea relativa alla libertà fondamentali. Anche in questo caso, i valori e gli interessi con cui bilanciare la libertà di circolazione sono promossi attraverso le cause di giustificazione (o *rule of reasons*). Diversamente

⁸ Così, Quattrocchi 2020, 154.

⁹ Questa prospettiva è condivisa da Boria 2017, 244-45: «[n]ell'ambito della disciplina degli aiuti di Stato può rilevarsi come l'interesse della Unione Europea assuma una connotazione "sociale" in quanto funzionale a garantire una tutela di valori di carattere generale e non strettamente economici. In tale prospettiva vanno considerate le regole in virtù delle quali sono ritenute compatibili con l'ordinamento comunitario numerose fattispecie agevolative che promuovono meccanismi di composizione dei conflitti sociali o comunque risultano dirette a favorire atti di solidarietà verso categorie "deboli" o verso interessi di natura ideale». Il tema del bilanciamento fra mercato e finalità sociali è ben presente anche in Fransoni 2007, 22: «il criterio della contropartita si risolve essenzialmente in un giudizio comparativo fra i diversi valori in gioco: da un lato, quelli sottesi alle finalità il cui raggiungimento giustifica, in astratto, gli aiuti (progresso socio-economico, politiche industriali generali, cultura, ambiente ecc.) e, dall'altro, quello del libero dispiegarsi delle dinamiche di mercato».

¹⁰ Commissione europea, Comunicazione «Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19», 2020/C 91 I/01.

dall'art. 107 TFUE, tuttavia, l'attività della Corte di giustizia in questo settore è risultata molto più pervasiva, avendo letteralmente *integrato* le cause di giustificazione che rendono la disciplina statale non incompatibile con il mercato interno.

Con la sola eccezione della libera circolazione dei capitali, le cause di giustificazione previste dai trattati si riferiscono all'esercizio delle funzioni fondamentali degli Stati membri e, quindi, alla 'sospensione' delle libertà nella misura in cui gli elementi essenziali della sovranità statale possa essere minacciata. Gli artt. 36 e 52 TFUE, infatti, consentono misure statali che restringono o limitano le libertà fondamentali allorché risulti, in particolare, pregiudicato l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica e la tutela della vita delle persone e degli animali. Diversamente, l'art. 65, par. 1, TFUE richiama espressamente motivi di natura fiscale basati, rispettivamente, sulla residenza dell'investitore o sul luogo di collocamento del capitale (lett. *a*) e l'esigenza di contrastare violazioni «della legislazione e delle regolamentazioni nazionali, in particolare nel settore fiscale e in quello della vigilanza prudenziale sulle istituzioni finanziarie» (lett. *b*)).

Appare evidente che queste esigenze, che, come nel caso degli aiuti di Stato devono essere bilanciate con le libertà fondamentali, non appaiono espressione diretta di valori solidaristici, bensì del rapporto fra diversi sistemi giuridici e istituzioni e delle regole di riparto di competenza (ovvero, in termini più tradizionali, del rapporto fra differenti manifestazioni di sovranità e fra i diversi valori e competenze costitutivi della sovranità).

Spostando l'attenzione alla giurisprudenza europea, nel lungo e faticoso percorso di definizione dei rapporti fra le libertà fondamentali e i sistemi tributari statali, la Corte ha ammesso che l'esercizio di tali libertà possa trovare limite anche in cause non espressamente previste dai trattati.

Le prime manifestazioni di questa interpretazione si sono avute nell'ambito della libera circolazione delle merci¹¹, ove la Corte ha affermato che le discriminazioni *indirette* dell'art. 110 TFUE¹² potessero essere giustificate dagli Stati membri. Le cause di giustificazione accolte si riferiscono alla protezione ambientale, allo sviluppo economico e sociale regionale e alla protezione di risorse scarse¹³.

¹¹ In questo ambito, la giurisprudenza è molto rigida in relazione ai dazi doganali e alle restrizioni quantitative all'importazione o all'esportazioni, divieti che non ammettano giustificazione, mentre sono ammesse prestazioni patrimoniali collegate all'importazione/esportazioni di beni solo se il loro valore è proporzionale alla prestazione resa, o verosimilmente solo se non hanno natura tributaria. Per un approfondimento sul punto, Barnard 2016, 42 sgg.

¹² L'espressione discriminazione indiretta è stata elaborata dalla giurisprudenza avendo riguardo agli effetti prodotti dalla disciplina nazionale. Più precisamente, mentre nel caso delle discriminazioni *dirette* la disciplina statale dispone espressamente un diverso trattamento delle fattispecie legali in ragione del fattore vietato – nazionalità –, nel caso delle discriminazioni *indirette*, le fattispecie interna e transfrontaliera sono trattate in maniera eguale ma gli effetti prodotti dalla disciplina generano un differente trattamento *di fatto*.

¹³ Si veda, rispettivamente, Corte di giustizia UE, 5 aprile 1990, causa C-132/88, *Commissione delle Comunità europee v Repubblica ellenica*, in Racc. I-1588, par. 9; 7 aprile 1987, causa 196/85, *Commissione delle Comunità europee v Repubblica francese*, in Racc. 1597, par. 14 sgg.; 14 gennaio 1981, causa 140/79, *Chemial Farmaceutici SpA v DAF SpA*, in Racc. I, par. 15.

Tuttavia, la più ampia rilevanza delle cause di giustificazione si è avuta, in ragione della dimensione del contenzioso con gli Stati membri, nell'ambito dell'imposizione diretta. In questo settore, la giurisprudenza europea ammette che le norme statali di contrasto alle pratiche (fiscali) abusive, quelle che perseguono l'obiettivo di una equilibrata ripartizione della potestà tributaria e quelle funzionali a garantire la riscossione per fattispecie transfrontaliere possano giustificare i differenti trattamenti fiscali in ragione della nazionalità (*rectius*: residenza fiscale)¹⁴.

L'equilibrato riparto del potere impositivo esercitato dagli Stati membri è applicazione di quella regola internazionale secondo cui il tributo deve trovare giustificazione attraverso un collegamento personale o materiale col territorio (statale), originariamente identificato nell'*economic allegiance*. In questo senso, il fondamento di tale giustificazione è l'allocazione della potestà impositiva all'interno del Mercato Interno secondo criteri *razionali*, che certamente comprende anche la valutazione di fattori quali l'eguaglianza dell'imposizione e la solidarietà, ma con una rilevanza sussidiaria rispetto all'identificazione del luogo di produzione del reddito (o di creazione del valore). Detto diversamente, è possibile giustificare la tassazione del residente attraverso i canoni dell'appartenenza della persona a una determinata comunità statale, ma si può altrettanto affermare che la tassazione del non residente risponde, in primo luogo, al principio del beneficio in ragione dei 'servizi' che il territorio offre all'investitore non residente.

Consentire l'applicazione delle ritenute alla fonte quale strumento per assicurare la certezza (o porre le condizioni teoriche e di fatto per una maggiore certezza) della riscossione nel caso di fattispecie reddituali transfrontaliere è funzionale a garantire l'effettività e l'eguaglianza dell'imposizione tributaria sul reddito.

Qualche sforzo maggiore richiede la giustificazione sottesa all'abuso del diritto perché, a mio avviso, essa ha subito una significativa trasformazione teorica nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia. Nella mia comprensione, nell'ambito delle libertà fondamentali, il divieto dell'abuso del diritto (tributario) trova il proprio fondamento direttamente nell'ordinamento dell'Unione e, in particolare, è strettamente connesso, sostanzialmente connesso, alle libertà fondamentali. L'esercizio abusivo di una libertà fondamentale equivale al mancato soddisfacimento dei requisiti costitutivi di quella libertà e produce l'effetto della mancata protezione giuridica del comportamento del contribuente da parte del diritto dell'Unione. In questo senso, come correttamente evidenziato nella sentenza *Cadbury Schweppes*, tale divieto assume una natura esclusivamente oggettiva, diretto a contrastare le «costruzioni puramente artificiose, prive di effettività economica»¹⁵.

¹⁴ Per un approfondimento delle singole cause, rinvio a Douma et al. 2023, 63 sgg. e a Pistone 2020, 163 sgg.

¹⁵ Corte di giustizia UE, 12 settembre 2006, causa C-196/04, *Cadbury Schweppes and Cadbury Schweppes Overseas v Commissioners of Inland Revenue*, in Racc. I-8031, par. 55.

Il punto di arrivo della giurisprudenza europea, diversamente, ha prodotto una nozione composita di abuso del diritto (tributario) che comprende un elemento oggettivo – «operazioni puramente formali o artificiose prive di qualsiasi giustificazione economica e commerciale essenzialmente al fine di beneficiare di un indebito vantaggio» – ma, anche, un elemento soggettivo – «volontà di ottenere un vantaggio derivante dalla normativa dell’Unione»¹⁶. In questa seconda ricostruzione di abuso, che include anche l’elemento volontaristico della ricerca del risparmio fiscale da parte del contribuente, il mercato interno non è inteso come un’area territoriale unica priva di frontiere, bensì come la somma di 27 differenti sistemi tributari che continuano a preservare la propria identità. Per le finalità che più interessano questo scritto, in questa seconda accezione, il divieto di abuso tributario è posto al servizio dei sistemi tributari statali, piuttosto che del mercato interno e, quindi, al servizio degli interessi e dei valori (giuridici) statali e, in primo luogo, dell’interesse fiscale alla riscossione dei tributi.

Come dicevo all’inizio, gli elementi solidaristici che emergono dalla disciplina che i trattati riservano alle libertà fondamentali sono decisamente flebili. È indubbio che dalla giurisprudenza della Corte di giustizia emergano dei temperamenti all’idea di un mercato interno fondato esclusivamente sulle dinamiche del mercato, ma sia la natura, sia la fonte della giustificazione appaiono estremamente eterogenee e solo latamente riconducibili all’idea di solidarietà.

2.3 Gli indirizzi di politica fiscale

Un ultimo fattore afferente al mercato interno merita qualche attenzione. Nei più recenti ‘atti giuridici’ e nei documenti preparatori elaborati dalla Commissione europea emerge con insistenza il richiamo al valore della «*equità fiscale*» e della «*giusta imposta*» («*fair tax*»). Al fine di dar prova di questa affermazione è sufficiente richiamare, per gli atti giuridici, il considerando (2) della Direttiva (UE) 2022/2523 del Consiglio del 14 dicembre 2022 intesa a garantire un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali di imprese e i gruppi nazionali su larga scala nell’Unione¹⁷ e il considerando (1) della Direttiva (UE) 2016/1164 del Consiglio del 12 luglio 2016 recante norme contro le pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del

¹⁶ Corte di giustizia UE, 26 febbraio 2019, cause riunite C-116/16 e C-117/16, *Skatteministeriet v T Danmark e Y Denmark Aps*, ECLI:EU:C:2019:135, par. 97 e 26 febbraio 2019, cause riunite C-115/16, C118/16, C119/16 e C299/16, *N Luxembourg 1 and Others v Skatteministeriet*, ECLI:EU:C:2019:134, par. 124.

¹⁷ Che così recita: «[i]n uno sforzo continuo di porre fine alle pratiche fiscali delle imprese multinazionali che consentono loro di trasferire gli utili verso giurisdizioni in cui sono assoggettati a un’imposizione molto bassa o inesistente, l’OCSE ha ulteriormente elaborato un insieme di norme fiscali internazionali intese a garantire che *le imprese multinazionali paghino una giusta quota di tasse ovunque esse operino*» (enfasi aggiunta).

mercato interno¹⁸. Diversamente, per i documenti preparatori, risulta utile la recente *Proposta on Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT)*¹⁹ e la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 17 giugno 2015²⁰.

In questa interpretazione, il mercato interno come spazio senza ostacoli fiscali è integrato dall'esigenza che i sistemi fiscali statali garantiscano l'equità o la giustizia dell'imposizione. Il concetto è stato sviluppato esclusivamente per l'imposizione societaria del reddito e adottando come giusta imposizione la tassazione del reddito (i) ove sia prodotto (Direttiva 2016/1164) e (ii) ove le imprese multinazionali operino (Direttiva 2022/2523). In questo senso, come già notato *supra* nell'analisi dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia, il concetto di mercato interno come spazio di libertà di movimento e di libera concorrenza, in cui il fenomeno tributario deve essere assunto come neutrale, *i.e.* privo di discriminazioni in base alla nazionalità (*rectius*: residenza), è bilanciato con valori di giustizia fra cui si può ben cogliere, sebbene in funzione sussidiarie, l'esigenza di una maggiore solidarietà.

3. La solidarietà verticale quale elemento costitutivo dell'Unione Economica e Monetaria

Come ho già rilevato più ampiamente altrove (Bizioli 2022, 407), la disciplina dell'Unione Economica e Monetaria ('UEM') presenta almeno due espressioni del valore della solidarietà delle Istituzioni europee verso gli Stati membri. La prima, componente originaria delle regole UEM, si trova nell'art. 122, par. 2, TFUE che prevede:

[q]ualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato.

La seconda, introdotta a seguito della crisi economica che ha colpito l'Unione nel 2008, consente agli Stati membri dell'area euro di

¹⁸ Che così recita: «[l]e attuali priorità politiche nella fiscalità internazionale evidenziano la necessità di assicurare che l'imposta sia versata nel luogo in cui gli utili e il valore sono generati. È pertanto fondamentale ristabilire la fiducia nell'equità dei sistemi fiscali e consentire ai governi di esercitare effettivamente la loro sovranità fiscale».

¹⁹ La Proposta è stata presentata il 12 settembre 2023 dalla Commissione europea, anche sollecitata dalla riforma delle risorse proprie, COM(2023) 532: «[t]o meet the objectives of simplifying tax rules, stimulating growth and investment, while also ensuring fair and sustainable tax revenues» (p. 10).

²⁰ *Un regime equo ed efficace per l'imposta societaria nell'Unione europea: i 5 settori principali d'intervento*, COM(2015) 302 final: «[p]er l'Europa di oggi è prioritario promuovere la crescita sostenibile e gli investimenti all'interno di un mercato unico più equo e approfondito. [...] La tassazione delle società è un elemento fondamentale di un regime fiscale efficiente ed equo» (p. 2).

istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità (art. 136, paragrafo 3, TFUE).

Una lettura d'insieme delle due disposizioni consente certamente di affermare che, *primariamente*, il meccanismo di funzionamento dell'UEM è basato sul coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri (art. 119 TFUE), sulla disciplina rigida delle regole di finanza pubblica (art. 126 TFUE e gli atti di normazione secondaria) e sul monopolio del governo dell'euro, affidato alla Banca centrale europea, integrato dal coordinamento delle politiche monetarie per gli Stati che non adottato l'euro (art. 127 ss. TFUE)²¹. Tuttavia, la rigidità di questa conclusione è bilanciata dal recupero, in funzione *sussidiaria*, del valore solidaristico espresso dai succitati art. 122, par. 2, e 136, par. 3, TFUE, secondo i quali le Istituzioni europee possono (i) disporre dell'assistenza finanziaria nei confronti degli Stati membri che si trovino in difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze che sfuggono al loro controllo e/o (ii) costituire istituzioni o strumenti che perseguano una funzione di stabilizzazione finanziaria per gli Stati membri dell'area euro.

Sebbene l'assistenza finanziaria, che nel linguaggio della teoria del federalismo fiscale può essere definita come potere di stabilizzazione, sia limitata a situazioni *'eccezionali'* e sia soggetta a condizioni di (stretta) condizionalità, essa nondimeno rappresenta un'evidente espressione di solidarietà verticale all'interno dei trattati europei.

Si deve dar conto che, pur riconoscendo che l'art. 122, par. 2, TFUE sia espressione del valore solidaristico, la Corte di giustizia ne ha offerto un'interpretazione piuttosto restrittiva nel caso *Pringle*. Al par. 65 della sentenza, il cui oggetto era la legittimità dell'art. 136, par. 3, TFUE, la Corte osserva che

l'articolo 122, paragrafo 2, TFUE non costituisce una base giuridica adeguata per l'istituzione di un meccanismo di stabilità come quello previsto da tale decisione. Infatti, tanto il carattere permanente del meccanismo previsto, quanto il fatto che le sue attività mirano a salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso non consentirebbero che una simile azione dell'Unione sia condotta sul fondamento di detta disposizione del Trattato FUE²².

In questa ricostruzione, dunque, l'art. 122, par. 2, TFUE non legittimerebbe la creazione di una provvista finanziaria stabile, interna o esterna al bilancio dell'Unione, in funzione di stabilizzazione dell'UEM, perché tale ultimo articolo consentirebbe singoli atti di intervento e non un'attività di stabilizzazione economica.

²¹ Queste sono le rigorose conclusioni cui, da ultimo, giunge Gordon 2022, 216 sgg., il quale critica aspramente «[t]he emergent European 'fiscal union'» perché «inconsistent with basic principles of fiscal federalism theory, and lacks the institutional preconditions necessary for its fiscal rule to 'work'» (Gordon 2022, 340).

²² Corte di giustizia UE, 27 novembre 2012, causa C-370/12, *T. Pringle v Government of Ireland, Ireland, The Attorney General*, ECLI:EU:C:2012:756.

Non intendo ripetere anche in questa sede che considero questa soluzione interpretativa piuttosto affrettata, perché confonde la temporaneità dell'intervento finanziario con la temporaneità dei mezzi finanziari per provvedere all'intervento (Bizioli 2022, 426); diversamente, l'aspetto fattuale che intendo richiamare è che il più recente (e più ampio mai realizzato) intervento di assistenza finanziaria, il *NextGenerationEU*, trova fondamento proprio nell'art. 122 TFUE. Il Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020, fissa quale base giuridica l'art. 122 TFUE e, al considerando (5) assegna a tale disposizione l'istituzione di un programma finanziario

[p]er evitare un ulteriore deterioramento dell'economia, dell'occupazione e della coesione sociale e dare impulso a una ripresa sostenibile e resiliente dell'attività economica, [...] in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, in particolare verso quegli Stati membri che sono stati colpiti in modo particolarmente grave²³.

In conclusione, l'attuale disciplina dell'UEM riconosce un ruolo fondamentale e prioritario agli Stati membri, soprattutto imponendo rigide regole di controllo *ex ante* ed *ex post* della finanza pubblica statale. Nell'ambito di tale disciplina, tuttavia, emerge con tutta evidenza il valore solidaristico, che trova compiuta attuazione nel potere di assistenza finanziaria previsto dall'art. 122, par. 2, TFUE e, limitatamente all'area euro, nell'attribuzione di una competenza a istituire un meccanismo stabile di assistenza finanziaria.

In questo quadro giuridico, un tema decisivo resta aperto: come finanziare tali poteri e tali meccanismi.

L'esperienza passata racconta che il *NextGenerationEU* è stato finanziato attraverso capitali raccolti sul mercato finanziario dall'Unione europea e verrà restituito, parzialmente, da risorse degli stessi Stati membri e, per il residuo, attraverso una modifica del sistema delle risorse proprie dell'Unione. Questa scelta è stata obbligata dall'attuale assetto delle finanze pubbliche dell'UE, il cui bilancio deve risultare «*in pareggio*» (art. 310, par. 1, TFUE) e la cui dimensione complessiva è insufficiente per finanziare interventi di stabilizzazione a seguito di *shock* economici asimmetrici.

Diversamente, il Meccanismo Europeo di Stabilità ('MES'), l'organizzazione intergovernamentale creata dagli Stati membri dell'area euro nel 2012 per proteggere la moneta unica dagli *shock* economici asimmetrici, è finanziata direttamente dagli Stati costituenti e gestita da un consiglio di amministrazione.

Come si può comprendere da questa sintetica ricostruzione, sia il *NextGenerationEU*, sia il MES dipendono integralmente dal finanziamento (o, quantomeno, dalla garanzia) degli Stati membri. Queste modalità si addicono a forme di aggregazione (economica e politica) meno sofisticate dell'Unione (o, se vogliamo, più 'primitive' rispetto all'Unione) che, in questo momento storico, do-

²³ Per completezza, è opportuno evidenziare che la distribuzione delle risorse nell'ambito del *NextGenerationEU* trova fondamento nell'art. 175, par. 3, TFUE, ovvero sia nelle regole relative alle politiche di coesione sociale all'interno dell'Unione.

vrebbe cercare di realizzare il finanziamento della propria spesa pubblica con tributi. Sono certamente consapevole che si tratta di un punto di arrivo complesso, sia per fattori politici, sia per quelli giuridici. Fra i più rilevanti, concorrono (a) il *deficit* democratico dell'Unione in materia tributaria, stante il fatto che al Parlamento europeo è assegnata a una funzione meramente consultiva e (b) il *deficit* di sovranità in materia tributaria affermato da alcune Corti costituzionali degli Stati membri²⁴.

4. Conclusioni

Non risulta particolarmente difficile giungere ad alcune conclusioni finali, perché ampiamente anticipate nei singoli paragrafi.

Con riguardo al mercato interno, il valore solidaristico emerge espressamente nelle 'deroghe' alla disciplina degli aiuti di Stato, mentre è latente nell'ambito delle libertà fondamentali. La Commissione e il Consiglio, in attuazione delle politiche fiscali internazionali, hanno recuperato i concetti di imposizione giusta ed equa, i cui connotati tuttavia sono piuttosto sfuggenti e, quindi, sfuggente appare altresì la giustificazione teorica sottesa.

Diversamente, il valore solidaristico appare con tutta evidenza nella disciplina dell'UEM, sebbene come espressione di eccezionalità rispetto all'attività di coordinamento delle politiche economiche e al rispetto di rigide norme sulla gestione della finanza pubblica da parte degli Stati membri.

Riferimenti bibliografici

- Alpa, Guido. 2022. *Solidarietà. Un principio normativo*. Bologna: il Mulino.
- Barnard, Catherine. 2016. *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*. Oxford: Oxford University Press.
- Bizioli, Gianluigi. 2022. "Building the EU Tax Sovereignty: Lessons from Federalism." *World tax journal* 14, 3: 407-33.
- Boria, Pietro. 2017. *Diritto tributario europeo*. Milano: Giuffrè.
- Douma, Sjoerd, Marres Otto, Vermeulen Hein, and DenniesWeber, edited by. 2023. *Terra/Wattel. European Tax Law*. Alphen aan den Rijn: Wolters and Kluwer.
- Fransoni, Guglielmo. 2007. *Profili fiscali della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato*. Pisa: Pacini.

²⁴ È il caso del *Bundesverfassungsgericht* – si veda, da ultimo, la sentenza Weiss del 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15, par. 104 («Er muss über die Summe der Belastungen der Bürgerinnen und Bürger und über wesentliche Ausgaben des Staates befinden [...]. Daher liegt eine das Demokratieprinzip verletzende Übertragung von Hoheitsrechten jedenfalls dann vor, wenn die Festlegung von Abgaben in Art und Höhe in wesentlichem Umfang supranationalisiert und damit der Dispositionsbefugnis des Bundestages entzogen würde») e del *Trybunał Konstytucyjny* polacco – decisione del 24 novembre 2010, Ref. K 32/09, che include fra le materie della 'identità nazionale' le «decisions specifying the fundamental principles of the Constitution and decisions concerning the rights of the individual which determine the identity of the state» (traduzione ufficiale).

Galeotti, Serio. 1996. "Il valore della solidarietà." *Diritto e Società* 1: 1-24.

Gordon, Brady. 2022. *The Constitutional Boundaries of European Fiscal Federalism*.
Cambridge: Cambridge University Press.

Pistone, Pasquale. 2020. *Diritto tributario europeo*. Torino: Giappichelli.

Quattrocchi, Andrea. 2020. *Gli aiuti di Stato nel diritto tributario*. Padova: Cedam.