

EDITORIALE – Luglio 2025 (con postilla di aggiornamento)

Quali insegnamenti trarre per il diritto tributario europeo dalla vicenda dell'accordo sui dazi doganali UE – USA

di *Francesco Farri*

La vicenda del negoziato fra Stati Uniti e Unione Europea in materia di dazi doganali e l'accordo raggiunto all'esito di esso offrono indicazioni particolarmente rilevanti per il dibattito in corso a livello continentale in merito alle prospettive del diritto tributario europeo.

Come noto, la parte maggioritaria della dottrina tributaristica europea individua i principali ostacoli alla soluzione dei problemi di equità, giustizia ed efficienza dei sistemi tributari del continente in due aspetti, di cui auspica il superamento:

- da un lato, il persistente principio dell'unanimità che l'Unione deve seguire, a Trattati vigenti, per adottare decisioni in materia tributaria (artt. 113 e 115 TFUE): si ritiene, infatti, indispensabile una modifica dei Trattati per estendere alla materia tributaria la procedura legislativa ordinaria e, a Trattati vigenti, si ritiene indispensabile esplorare tutte le possibili soluzioni utili a ricondurre la materia tributaria a basi giuridiche che consentono di adottare decisioni prescindendo dal requisito dell'unanimità (artt. 116, 192 e 194 TFUE e varie altre possibili clausole passerella);
- dall'altro lato, le persistenti limitazioni previste dai Trattati all'introduzione di tributi propri europei: si ritiene, infatti, indispensabile che l'Unione possa dotarsi di tributi propri per finanziare le proprie spese, senza dover necessariamente passare dal consenso degli Stati attualmente previsto dall'art. 311 TFUE.

Si è argomentato, in altra sede (cfr. FARRI F., *Considerazioni critiche e profili ricostruttivi in materia di potestà impositiva dell'Unione Europea*, in *Rass. trib.*, 2022, 2, 418 ss.), che tali misure appaiono di difficile realizzazione, non solo *de iure condito*, ma anche *de iure condendo*, almeno fino a quando l'Unione Europea si caratterizzi strutturalmente come una istituzione sovranazionale fra Stati, per quanto complessa e peculiare, e risulti priva di un momento fondativo di matrice popolare idonea a dotarla di quella sovranità necessaria per imporre tributi nei contesti democratici.

Lo svolgimento e l'esito del negoziato sui dazi doganali fra Unione Europea e Stati Uniti d'America dimostra che, in verità, i due predetti aspetti, non soltanto risultano di dubbia compatibilità con l'architettura giuridica di fondo dell'Unione Europea, ma in verità non risultino dirimenti neppure sul piano pratico.

I dazi doganali, infatti, sono allo stato gli unici veri tributi propri dell'Unione Europea e, per assumere le decisioni in materia, non è richiesta l'unanimità degli Stati (art. 31 TFUE).

L'Unione Europea, quindi, in questa vicenda ha potuto operare nel contesto che la dottrina maggioritaria ritiene ideale e ottimale per consentire al Continente di godere dei migliori frutti dell'integrazione europea in materia tributaria.

Una sorta di "calcio di rigore" che la storia ha concesso all'Unione per dimostrare che quella dei tributi propri, slegati da vincoli di unanimità, è la strada giusta e necessaria da percorrere per garantire il benessere attuale e futuro dei popoli europei. Sennonché il risultato, a detta della maggioranza dei commentatori a livello continentale, è stato ampiamente insoddisfacente. Il "calcio di rigore" è stato fallito.

L'esistenza di un tributo proprio europeo e il superamento del principio dell'unanimità non sono stati utili a produrre risultati apprezzabili sul piano tributario. Né si dica che ciò è dovuto al carattere essenzialmente negoziale e internazionale della "partita" dei dazi e alla spregiudicatezza negoziale dell'interlocutore. Infatti, nella dimensione sovranazionale in cui intende muoversi l'Unione tutte le "partite" che possono giocarsi in materia tributaria scontano la medesima rilevanza internazionale e negoziale, con i più diversi interlocutori. Lo dimostra il fatto che proposte e decisioni di diritto interno europeo in materia di tassazione delle multinazionali (proposte di *web tax* europee, invocazione del divieto di aiuti di Stato come strumento di surrettizio ravvicinamento delle imposte sui redditi, direttive sulla *global minimum tax*) sono state comunque alla base di ritorsioni di altri Stati, in particolare degli Stati Uniti d'America.

Si potrebbe dire, dunque, che due delle più diffuse proposte del diritto tributario europeo, ossia l'attribuzione all'Unione di tributi propri e il superamento dell'unanimità, si sono rivelate fallaci. Per certi versi, si potrebbe finanche dire che esse hanno provocato effetti controproducenti.

Invero, la concentrazione di competenza a livello unitario europeo ha impedito ai singoli Stati di far valere fino in fondo le proprie potenzialità negoziali e, anzi, ha esteso a tutti gli effetti negativi delle tensioni diplomatiche riguardanti soltanto alcuni di tali Stati. È lecito ritenere che, se alcuni Stati membri avessero potuto condurre trattative autonome, anziché centralizzate, il risultato sarebbe stato migliore. I cinque punti percentuali che separano il livello dei dazi concordato dal Regno Unito e quelli imposti all'Unione Europea danno la misura del danno patito dagli Stati membri per effetto dell'affidamento delle competenze in materia a livello centralizzato europeo. Tali cinque punti percentuali, infatti, pesano notevolmente in termini di incidenza sul PIL e non solo.

Ciò, d'altronde, non deve attribuirsi alla maggiore o minor capacità dei negoziatori scelti dalla Commissione. È proprio la pretesa di omogeneizzazione delle esigenze dei vari settori dell'economia europea (se non si vuol dire delle diverse economie dei vari Stati), che è insita nella concentrazione di competenze a livello unitario, che ha gravato strutturalmente i negoziatori di una zavorra pressoché impossibile da gestire, a tutto vantaggio della controparte negoziale.

Per effetto di ciò, all'atto pratico è risultato confermato che l'azione comune europea è diversa dalla somma delle azioni dei singoli Stati: però, contrariamente a quanto sovente si ritiene, è stata diversa, non già in quanto produttiva di risultati maggiori e migliori della mera sommatoria, bensì di risultati minori di quelli che i singoli Stati, o almeno la maggior parte o comunque alcuni di essi, avrebbero ragionevolmente potuto ottenere.

L'insegnamento di questa vicenda è, dunque, che l'Europa non ha bisogno di affidare maggiori competenze tributarie all'Unione o di superare il principio dell'unanimità in materia, ma, semmai, di recuperare il ruolo degli Stati, riducendo ulteriormente il ruolo dell'Unione in materia tributaria e, segnatamente, in materia di tributi doganali.

Sul piano più generale, vi sono crepe che affliggono l'edificio dell'Unione ancor più in profondità e che rendono controintuitiva la soluzione di aumentarne le competenze, nell'auspicio che aumentandole si risolvano i problemi già esistenti allo stato attuale. Al contrario, appare decisamente più razionale risolvere i problemi esistenti, prima di avventurarsi in nuove iniziative.

Anche al di fuori della materia dei dazi, quando ha agito in materia tributaria, l'Unione ha spesso denotato un approccio ideologico, che non ha soddisfatto gli interessi degli Europei. Ha spesso imposto vincoli scarsamente razionali e dai risultati fallimentari, come ad esempio la *plastic tax*, che la stessa Corte dei Conti europea ha definito premature e inefficaci (cfr. *Special report*, n. 16/2024). Ha gravato gli operatori economici di oneri e adempimenti talora gravosissimi, spesso bizantini e sovente inutili, che danno vita a veri e propri "dazi interni", come sono stati definiti da illustri economisti europei. Ciò ha causato la riduzione della competitività delle imprese europee, la fuga di molti settori manifatturieri verso Stati a basso costo di manodopera e, in definitiva, la progressiva dipendenza del sistema industriale europeo da altri Stati.

In questo contesto, non appare provvido aumentare le competenze dell'Unione in materia tributaria per finanziare il gonfiamento del bilancio propugnato dalla Commissione, peraltro in relazione a scelte di spesa sulle quali è lecito nutrire seri dubbi, non solo di carattere economico e politico, ma anche etico.

La vicenda del negoziato dei dazi doganali fra Unione Europea e Stati Uniti d'America, dunque, conferma che le ricette tradizionalmente prospettate per la fiscalità continentale non risultano in verità idonee a garantire al Continente un sistema fiscale equo ed efficiente per realizzare gli interessi dei popoli europei. Per conseguire questo risultato, occorre ripensare profondamente la costruzione dell'Unione, non già per assegnare a essa sempre più competenze e poteri, nell'illusione irrazionale che un problema possa risolversi aumentandone la portata, quanto piuttosto al contrario per ripartire dall'Europa, dai suoi popoli e dai valori profondi che nel corso della storia ne hanno delineato l'identità.

Postilla di aggiornamento

In data 20 febbraio 2026, la Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, con sentenza *Learning Resources, Inc. v. Trump, President of the United States*, ha dichiarato illegittimi i decreti esecutivi con cui il Presidente degli Stati Uniti d'America, nei primi mesi del proprio mandato, aveva applicato, fra le altre, anche le "tariffe reciproche" funzionali a far fronte ai persistenti deficit commerciali fra USA e altri Stati. Si tratta delle tariffe che hanno costituito la base anche dell'accordo sui dazi doganali raggiunto con l'Unione Europea. Al momento della pubblicazione, devono ancora essere definite le conseguenze giuridiche della sentenza su tale accordo. Sul piano scientifico, meritevole di attenzione è la motivazione per cui le tariffe imposte dal Presidente degli Stati Uniti sono state considerate illegittime dalla Corte Suprema USA. La ragione di ciò risiede, essenzialmente, nella violazione del principio di riserva di legge, cui ha dato corso l'imposizione dei dazi da parte del Presidente. Al riguardo, la sentenza, dopo aver richiamato l'art. 1, par. 8 della Costituzione federale, secondo cui «*The Congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excises*», ripercorre nella Sez. A.1. i principali precedenti storici e riferimenti dottrinali sull'argomento e conferma che «*the whole power of taxation rests with Congress*». In questa prospettiva, la Corte Suprema afferma che le norme con cui il Parlamento delega poteri ad altri organi dello Stato in materia di tassazione devono essere interpretati in senso letterale e tassativo. Per questa ragione, la Corte Suprema ritiene che *International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)* del 1977, invocato dal Presidente degli Stati Uniti per imporre le tariffe in questione, non poteva in verità considerarsi una base giuridica idonea. Tale norma di legge, infatti, conferisce al Presidente il potere di «*regulate [...] importation [...] during a declared national emergency*», ma in questo potere non deve ritenersi implicito quello di imporre dazi doganali: infatti, «*while taxes may accomplish regulatory ends, it does not follow that the power to regulate includes the power to tax as a means of regulation. Indeed, when Congress addresses both the power to regulate and the power to tax, it does so separately and expressly. That it did not do so here is strong evidence that "regulate" in IEEPA does not include taxation*». La decisione riveste interesse anche in ottica comparatistica. A livello europeo, infatti, la potestà di stabilire i dazi della tariffa doganale è assegnata dall'art. 31 TFUE al Consiglio, su proposta della Commissione: uno standard di tutela del principio di rappresentatività democratica inferiore, dunque, a quello richiesto dalla Corte Suprema degli Stati Uniti. Sotto altro profilo, avendo chiarito che l'attribuzione di un potere regolatorio in una certa materia non implica l'attribuzione anche della potestà di imporre tributi connessi alla materia stessa, ove non specificamente assegnato, la Corte Suprema ha affermato un principio che appare maggiormente garantista rispetto alle possibili letture che interpretano gli artt. 192 e 194 TFUE come possibili basi giuridiche per l'introduzione di tributi propri da parte dell'Unione Europea in materia ambientale o energetica.