



ACCADEMIA NAZIONALE DEI LINCEI

Allegato 1 - Sovranità fiscale dei singoli Stati membri entro l'alveo dell'integrazione federale europea: eliminazione dei "Paradisi Fiscali" nell'Unione e passaggio ad un sistema fiscale federale europeo *

Alcuni dossier dell'Unione Europea in ambito fiscale sono aperti ed irrisolti da anni. Nonostante le ripetute agende di armonizzazione o integrazione, i risultati sono sempre stati limitati; ogni volta che sarebbe stato necessario fare un salto di qualità è venuta meno la volontà politica.

Tra le misure di rafforzamento dell'Unione necessarie per il superamento della crisi e la creazione di condizioni di maggior sviluppo e stabilità, è tuttavia indispensabile *in primis* l'eliminazione degli effetti distorsivi che determinano le disparità fiscali all'interno dell'Unione. Essi infatti incidono sulla concorrenzialità delle imprese, così come sulla possibilità degli Stati di disporre di entrate per attività effettivamente svolte sul loro territorio ma tassate altrove.

Nel contesto di un'Unione che, anche indipendentemente dalla crisi attuale, ha raggiunto un livello di integrazione che non può più dirsi solo economica, e che ha in essere politiche di riavvicinamento delle politiche macroeconomiche, la questione fiscale non può più eludersi. È dunque finalmente giunto il momento di adottare un approccio globale alla fiscalità, che sia sistemico e che risulti complementare alle politiche sul debito, così come a quelle sugli investimenti europei.

Quelli che si propongono di seguito sono indirizzi per un sistema che inserisca la sovranità fiscale dei singoli Stati membri entro l'alveo dell'integrazione federale europea

Eliminazione degli effetti distorsivi che determinano le disparità fiscali all'interno dell'Unione

La concorrenza tra sistemi fiscali all'interno dell'Unione si manifesta soprattutto tramite regimi generali di bassa tassazione dell'utile societario che singoli paesi possono applicare indistintamente a residenti e non residenti, e la mancata armonizzazione della determinazione della base imponibile dei gruppi.

Il tentativo di approccio globale in sede europea più consistente ha dato luogo alla Risoluzione del Consiglio dell'Unione del 1° dicembre 1997 su un codice di condotta in

materia di tassazione delle imprese.¹ In tale contesto, fu riconosciuto che un'azione coordinata a livello europeo era necessaria per ridurre le distorsioni che ancora sussistono nell'ambito del mercato unico, prevenire consistenti perdite di gettito tributario e conferire alle strutture tributarie un indirizzo più favorevole all'occupazione.

Tuttavia, l'accordo politico non andò oltre l'adozione di uno strumento di *soft law*. Inoltre, la definizione di 'concorrenza fiscale dannosa' contenuta nel codice è generica e limitata nel tipo di misure che considera. Il divieto è stato, infatti, limitato a poche ipotesi di concorrenza fiscale, considerate dannose e sleali in ragione della loro idoneità ad incidere sulla localizzazione delle attività produttive all'interno degli Stati.

I divieti del codice si sono rivelati del tutto insufficienti a garantire le legislazioni nazionali contro l'abuso della concorrenza fiscale. Sono restati, infatti, fuori dal codice tutte le numerose e rilevanti diversità nella tassazione delle imprese e, in particolare, quelle che si risolvono in regimi generali di bassa tassazione dell'utile societario, applicabili indistintamente a residenti e non.

In un'area che dovrebbe essere economicamente integrata, a moneta unica e nella prospettiva di un'unione anche politica, queste diversità non possono non rappresentare un rilevante costo del sistema produttivo europeo, costituito dal non pieno sfruttamento delle potenzialità dell'integrazione. In effetti, non è facile capire come esse, solo perché generalizzate, possano ritenersi non dannose, coerenti con il buon funzionamento del mercato, non produttive di gravi distorsioni nella localizzazione delle attività d'impresa e, addirittura, un benefico fattore di concorrenza.

Nell'impossibilità di raggiungere una soluzione politica, si è pensato in questi ultimi anni di poter in qualche modo ridurre la concorrenza fiscale indirettamente, affidandosi alla ripresa del processo di armonizzazione e di coordinamento dell'imposizione societaria fondato sul principio di consolidamento e ripartizione delle basi imponibili a livello comunitario e sovranazionale (il c.d. *Common Consolidated Corporate Tax Base - CCCTB*) e di *Base Erosion Profit Shifting* (BEPS).

Questi progetti sono stati molto studiati nelle sedi appropriate, senza dare però concreti risultati. Si è quindi ritenuto che fosse molto difficile, se non impossibile, realizzarli nell'immediato nel concerto unanime dei 28 Stati membri dell'UE. Resta la via della cooperazione rafforzata, soluzione però non ottimale proprio per il fatto di non essere generale all'intera Unione. Tuttavia, i problemi posti dalla concorrenza fiscale costituiscono uno dei maggiori ostacoli alla prosecuzione del processo di integrazione ed alla applicazione del principio di solidarietà che dovrebbe permeare l'applicazione dei trattati.

Capacità tributaria dell'Unione: le imposte comuni in grado di cambiare alcuni presupposti

Unica altra via, davanti ad un ulteriore impasse, sarebbe allora quella di fornire l'Europa di una capacità tributaria separata dalle politiche di bilancio dei singoli Stati, dotandola di un suo budget e attribuendole il potere di istituire democraticamente tributi propri da

¹ Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti di governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio del 1° dicembre 1997 su un codice di condotta in materia di tassazione delle imprese.

utilizzare anche in funzione anticiclica e per sostenere i Paesi soggetti a shock asimmetrici. Si tratterebbe anche di dare una soddisfacente risposta alle domande su quali possono essere le imposte comuni che dovranno concorrere ad alimentare il bilancio UE e sulle modalità attraverso le quali esercitare questa nuova sovranità fiscale.

Esistono tre proposte di direttive della Commissione europea che darebbero un connotato forte alle scelte fiscali dell'Unione e permetterebbero di adeguare il sistema impositivo alla realtà economica attuale, tutte anch'esse arenatesi perché non si riesce a raggiungere il consenso necessario all'adozione. Si tratta della tassazione i) delle transazioni finanziarie (la c.d. *Tobin tax*), ii) dell'uso delle materie prime non rinnovabili (la c.d. *carbon tax*), e iii) delle posizioni di rendita, come quella della *digital economy*, derivanti dalla raccolta e dall'uso di dati e informazioni nei confronti dei privati (le c.d. *web* o *digital taxes*).

Il primo tipo di prelievo che potrebbe essere preso in considerazione come tributo europeo è dunque l'imposta sulle transazioni finanziarie. Vi è una certa concordia tra gli scienziati delle finanze e, in genere, tra gli economisti pubblici nel sostenere, in via di principio, che questa imposta potrebbe svolgere un ruolo altamente positivo ai fini della migliore regolamentazione e razionalizzazione dei mercati finanziari e, soprattutto, ai fini dell'apposizione di un freno all'eccesso di speculazione finanziaria. Si tratterebbe di cogliere l'occasione di una più stringente regolamentazione civilistica degli strumenti finanziari e, in particolare, dei derivati per concepire una forma di tassazione para-patrimoniale che gravi sulle attività finanziarie e rallenti il volume, via via crescente, degli scambi ad alta frequenza nelle borse effettuati automaticamente dagli algoritmi dei computer. Ovviamente, la tassazione dovrebbe avvenire con aliquote estremamente basse (la Commissione ha proposto lo 0,1% per le azioni, i bond e i cambi, e lo 0,01% per i derivati), al fine di limitare il rischio di fuga delle operazioni derivante dal non essere essa una tassa globale. Il gettito di questo tributo potrebbe alimentare un Fondo Europeo per lo Sviluppo e l'Occupazione.

Il secondo prelievo è stato costruito dalla Commissione come un tributo ambientale in senso proprio che ricomprende nel suo presupposto il fattore inquinante, e cioè lo stesso evento che produce il danno ambientale. Esso diverge dai tributi «ambientali in senso funzionale», fondati su un presupposto di tipo tradizionale (ad esempio, il consumo, il reddito, il patrimonio), in cui il legislatore si è limitato ad imprimere una finalità di salvaguardia dell'ambiente, sotto forma di incentivo o disincentivo rispetto allo svolgimento di talune attività o all'uso e alla produzione di determinati beni. Sotto lo specifico profilo fiscale, l'*European Green Deal* che la Commissione ha da poco lanciato ha ribadito il ruolo cruciale della tassazione nella transizione verso una crescita europea più verde e più sostenibile. L'obiettivo perseguito con questo nuovo atto è costruire un'imposta sul carbonio "pura", alternativa alla *Carbon border tax*, e perciò gravante su tutte le merci, comprese quelle prodotte nell'UE.

Il terzo tipo di prelievo corrisponde alla cosiddetta *web tax* che si è tentato, finora senza successo, di applicare in Italia. Tale tributo potrebbe essere strutturato seguendo le indicazioni della Commissione UE, la quale, sulla scia dell'OCSE, ha proposto con una sua prima direttiva in materia l'assoggettamento a tassazione di tutte quelle prestazioni di un

servizio digitale inteso come “servizio fornito attraverso Internet o una rete elettronica, la cui natura renda la prestazione essenzialmente automatizzata e richieda un intervento umano minimo” (Art. 7 del Regolamento d’esecuzione 282/2011-UE). Si tratta di ancorare, senza ambiguità terminologiche, la tassazione del cosiddetto e-reddito ad un concetto nuovo, sganciato dalla fisicità e corporeità proprie della tradizionale nozione di stabile organizzazione e fondato, invece, su indici alternativi quali i ricavi derivanti tanto dalla fornitura di servizi digitali, quanto dal numero degli utenti e dai contratti conclusi *on-line*.

La sovranità fiscale dei singoli Stati nell’alveo dell’integrazione federale europea

Il federalismo fiscale europeo che si potrebbe realizzare combinando le descritte misure sarebbe di tipo competitivo, tuttavia con forti profili di solidarismo. Si tratterebbe di un federalismo che coniuga l’esigenza di unitarietà impersonata dallo Stato federale con il potere degli Stati nazionali di sottoporre al voto imposte gravanti su basi imponibili armonizzate da essi liberamente scelte, anche se pur sempre in coerenza con il sistema comunitario.

Secondo questo modello, si attribuirebbe allo Stato federale europeo il potere di fissare i principi fondamentali e di coordinamento nel rispetto di quelli di diversità dei differenti Stati membri. Contemporaneamente, si assicurerebbe ai cittadini residenti nelle zone meno sviluppate il diritto di avere, per i bisogni essenziali, la garanzia federale dei livelli minimi di prestazione per l’istruzione, la sanità e le diverse forme di assistenza.

Ciò non svuota il ruolo degli Stati nazionali. Al contrario, oltre a mantenere ad essi una piena capacità nell’istituzione e nell’applicazione dei tributi di loro stretta pertinenza, ne accentua le funzioni sia di coordinamento delle autonomie territoriali sub-statali, sia di attiva ed essenziale partecipazione al coordinamento per principi fondamentali delle politiche spettanti allo Stato federale. Si tratta di fatto di una delle molteplici possibili applicazioni del principio di sussidiarietà che già è alla base dei Trattati.

Roma, 9 maggio 2020

* Allegato 1 del documento “La crisi Covid e la possibile svolta per l’Unione Europea” della Commissione Covid-19