

I DANNI DELLA CONCORRENZA FISCALE IN EUROPA E LE ALTERNATIVE ALL'ANARCHIA¹

1. Introduzione e sintesi

E' bene iniziare con una sintesi su ciò che il saggio tratta. Non è di percezione comune che in campo fiscale si giochino pezzi della regolazione del capitalismo mondiale e dell'assetto dell'Unione Europea. Ed è sfuggito a molti che – sempre in campo fiscale – è stata varata l'unica vera regola mondiale da molti anni a questa parte, siglata da un concerto di paesi a ottobre 2014 a Berlino, quella che porta allo scambio automatico di informazioni tra amministrazioni fiscali (di cui dirò)². Pur essendo una rivoluzione (da non sottovalutare e da portare a ulteriore compimento), che pone qualche serio problema ai grandi patrimoni, a evasori e al denaro sporco, è una regola incompleta. Non pone, infatti altrettanti problemi alla capacità della multinazionali di sfuggire legalmente alla tassazione, di sottrarre quest'ultima al paese in cui hanno prodotto reddito e sostanzialmente tenerla per sé. Non solo un danno di gettito, ma un'alterazione conseguente della concorrenza a proprio favore

Dovrà pure essere affrontata una situazione che vede imprese come Amazon, Apple, Starbucks e numerosissime altre riuscire a pagare, sì e no, il 2% sui propri profitti, mentre altre sono soggette a tassazione piena e il lavoro è ipertassato. Si tratta di perdite enormi di gettito, che la precedente Commissione europea stimava in 1000 miliardi di euro (incluso il gettito perso, oltre che per elusione e concorrenza, per evasione)³.

È di dominio comune che vi sia stata una perdita di efficacia dello Stato nazionale

¹ La base di questo saggio è la Relazione tenuta alla "European Interparliamentary Conference" (29-30 settembre 2014), organizzata per il Semestre Europeo di Presidenza dell'Italia dalla Camera dei Deputati, Palazzo Montecitorio. Sezione: "Il coordinamento delle politiche fiscali europee". Rispetto a quel testo questo la trattazione è ampiamente rimaneggiata.

² L'accordo permette a ciascuna amministrazione finanziaria di avere accesso diretto ai dati finanziari di un altro paese, senza limitazioni burocratiche o di indicazioni di scopo. È un salto di qualità nel contrasto ai paradisi fiscali e promette di diventare un nuovo ordine mondiale in materia, se esteso a tutte le piazze finanziarie. La volontà dei paesi più importanti (in primis, gli Usa) di giungere a quest'esito (specie dopo le vicende dell'11/9) ha reso impossibile a ogni paese che voglia essere rispettato nel consesso internazionale sottrarsi all'accordo. Questo è stato sottoscritto da oltre 70 paesi; ad esso hanno dovuto aderire anche il Lussemburgo e i Paesi e le aree europee considerati paradisi fiscali, oltre che le Isole Cayman, Singapore, S. Marino, ecc. e, successivamente, Lichtenstein, Montecarlo e altri paesi ma altri ancora hanno annunciato che si aggungeranno.

³ Anche recentemente Algirdas Semeta, commissario per Fiscalità e Unione Doganale, ha fatto riferimento alla stessa cifra. Per promemoria, il bilancio dell'Unione in termini di stanziamenti si aggira intorno ai 150 miliardi di euro

di fronte alla globalizzazione finanziaria. Ma, in questo campo, è così solo in parte. Gli Stati nazionali (soprattutto europei) non hanno perso potere impositivo a causa della globalizzazione, ma a causa della competizione fiscale. L'anello debole in campo fiscale è proprio nelle conseguenze delle distorsioni europee. Ed è dall'Europa – da un'altra Europa – che potrebbe iniziare la rimonta in questo campo qualora l'Unione si ponesse come propulsore di un'aggregazione tra paesi che con la forza del numero e della ragione impongano (con lo stesso processo politico che ha portato alla condivisione delle informazioni), lo standard mondiale in materia. La frontiera da raggiungere è la tassazione unitaria (e non frammentata, come è ora nelle convenzioni internazionali) delle multinazionali, seguendo una tassazione consolidata su base mondiale, ripartita secondo indici di effettiva presenza nei singoli paesi (come vedremo più avanti). In Europa il passaggio a questo principio può essere l'occasione per abbinarvi la realizzazione di una armonizzazione fiscale della tassazione delle imprese, un allargamento del bilancio comunitario e metodi di compensazione di paesi più deboli, che perdono i vantaggi che hanno tratto dalla competizione fiscale.

Ripercorriamo ora questi temi procedendo con ordine.

2. Manca un modello europeo

Mentre non ha bisogno di spiegazioni che la scala europea sia quella più idonea a una svolta che investa la gestione macroeconomica, l'architettura istituzionale e ovviamente la regolazione finanziaria, non è altrettanto ovvio che allo stesso livello vada affrontato il tema della fiscalità diretta. Questa è, rimasta in un ambito politico circoscritto ai singoli Stati membri, come se i sistemi fiscali non fossero plasmati in vari modi dall'interazione continentale (e mondiale). Eppure questo è uno dei punti più sensibili di un programma politico di respiro europeo.

Nel campo della tassazione diretta, oggi l'Europa è pervasa da una competizione fiscale che ha trovato e trova legittimazione in una visione liberista di come debba funzionare l'Unione; una visione che ha anteposto una competizione tra Stati al governo comunitario della materia. E questo, nonostante ne conseguano perdite rilevanti di gettito sui redditi prodotti dai fattori più mobili, che devono essere poi compensate a carico di quelli meno mobili (lavoro e patrimoni immobiliari). Non si tratta solo di rimuovere regimi particolaristici “dannosi” – relativi agli aiuti di Stato mirati ai soggetti esteri che si trasferiscono in un paese che li favorisca (cosa, che è stata perseguita in modo lacunoso, come dirò) – ma di trovare un modello uniforme di struttura fiscale per l'Europa. In un periodo di scarso impegno europeistico dei governanti e di deciso affievolimento di slancio nell'opinione pubblica (a dir poco), indicare questa via può sembrare radicale, ma è un tema che va comunque posto sul tappeto. La finalità ultima dovrebbe essere sia il recupero del gettito sottratto attraverso la competizione fiscale, compensando i paesi più deboli che avevano tratto

vantaggio dalla competizione intra-Unione, sia l'avvio di un processo concreto di sostanziale detassazione del lavoro (che altrimenti rimarrà allo stadio di irrealizzabile esortazione); da ultimo, dovrebbe condurre anche l'individuazione di fonti di gettito che possano allargare significativamente il bilancio comunitario. E non è secondario che in questo contesto l'Europa si ponga alla testa di una proposta di superamento dei presupposti ormai obsoleti che governano gli accordi internazionali in materia fiscale per approdare, come accennato, a uno standard mondiale di tassazione adeguato alla nuova realtà del capitalismo integrato.

Oggi non solo non esiste un modello europeo per la tassazione diretta, ma non esistono nemmeno codici mutualmente conformi di tassazione e regolazione. Nella imposizione diretta, la convergenza verso soluzioni comuni dei sistemi nazionali consiste solo nell'imitazione di istituti introdotti in altri paesi europei, che i singoli paesi scelgono qua e là in un bricolage discrezionale, visto che la varietà di soluzioni date altrove rende difficile far riferimento a una costruzione da prendere come *benchmark*.

Persino sui principi non vi è uniformità se consideriamo che il principio della progressività dell'imposta personale è disatteso in numerosi paesi (soprattutto dell'Est) che adottano una *flat tax* (sia pure attenuata dalla graduazione delle deduzioni ammesse). E ciò fa pensare che lo stesso modello sociale europeo stia diventando un'astrazione che attiene (con arretramenti) a un numero limitato di paesi dell'Unione.

3. La convergenza non è sempre positiva

Non bisogna pensare, tuttavia, che qualsiasi convergenza sia sempre positiva, o in grado di garantire un più efficiente funzionamento del mercato interno, o di portare a una maggiore giustizia impositiva. Non lo è, quando quella convergenza non è un disegno organizzato con finalità specifiche e di razionalità complessiva, ma solo un puro derivato di inseguimento fiscale per paura di perdere le basi imponibili.

Rinvio, altrove⁴ per gli esempi di quanto la competizione abbia inciso nelle strutture fiscali dei singoli paesi, senza che neppure si possa dire che la generalizzazione di ogni particolare istituto abbia posto fine a una corsa al ribasso sullo specifico terreno di incidenza (sia esso ordinamentale, relativo al trattamento delle holding, alle aliquote, al trattamento del commercio digitale, o dei pagamenti per servizi, alle basi imponibili, al tipo di controlli, alle disposizioni ad hoc, ecc.), perché questa si riapre sempre con un +1⁵.

⁴ Cfr S. Biasco, I danni della concorrenza fiscale in Europa, in *Rassegna Tributaria* n. 1, 2015.

⁵ Valga per tutti l'esempio della tassazione delle holding. Il sistema di *Participation Exemption (Pex)*, ad esse favorevole per il trattamento dei profitti e delle plusvalenze, si è esteso progressivamente dal Benelux alla quasi

A questo tipo di convergenza ha dato un importante avallo la giurisprudenza creata dalle sentenze della Corte di Giustizia Europea, la quale, in nome di un malinteso fondamentalismo con cui interpreta la “libertà di stabilimento” – a partire dalla infelice sentenza *Cadbury Schwepess*⁶ -, è stata sempre poco attenta alle conseguenze sistemiche delle sue sentenze.

Si potrebbe pensare che le azioni a livello comunitario tese a rimuovere la concorrenza “dannosa” – vale a dire i regimi particolaristici e preferenziali mirati solo ad attrarre grandi imprese e patrimoni (da cui sono esclusi i residenti del territorio) – siano stati passi decisivi nel contrastare la concorrenza, ma in realtà non l’hanno attenuata. È vero che senza quelle azioni di rimozione non sarebbe stata credibile l’adesione alle strategie elaborate dall’OECD per affrontare il tema dei paradisi fiscali, che ricorrono abbondantemente a tali pratiche. È vero anche che è un bene che le tassazioni ad hoc a fini di concorrenza siano state giudicate dannose dalla Corte di Giustizia. Ma questo non ha fatto altro che dirottare la concorrenza verso altre azioni che in modo soggettivo sono state giudicate “non dannose” (come chiamarle: “leali”, o “virtuose”, o “benefiche”?). In particolare, verso politiche di riduzione generalizzata delle aliquote di tassazione dei profitti, specie nei paesi nuovi membri, spinti dall’esempio dell’Irlanda⁷. Ma la competizione non si è fermata lì, investendo

totalità dei paesi europei agli inizi del ‘2000 per ragioni di difesa contro la delocalizzazione delle holding. Affinché ciò potesse non avvenire sarebbe occorso un disegno europeo, che non è mai venuto lasciando i Paesi a decidere da soli. Non è finito lì, perché la competizione si è trasferita in norme ordinarie (ad esempio di Regno Unito e Olanda), che consentono alle società costituite nel paese di avere in un altro Paese la sede di direzione effettiva e quindi la residenza fiscale (valga per tutte la vicenda del trasferimento di sede della Fiat) e, al tempo stesso, consentono di blindare la proprietà attraverso la maggiorazione dei diritti di voto di cui possono usufruire gli azionisti stabili. Da qui sta prendendo origine la diffusione del riconoscimento del voto maggiorato in tutti i paesi (Italia inclusa). Oggi diviene parimenti inevitabile che con le stesse modalità difensive si diffonda – sempre nell’ambito della competizione in corso per attrarre la sede centrale delle multinazionali – il sistema del *patent box*, che consente una tassazione ad hoc (tra il 5% e il 10%) sui profitti correlati in senso molto lato allo sfruttamento dei brevetti. È chiamato anche “*innovation box*” per il suo scopo apparente di incoraggiare l’innovazione e i lavori qualificati nella ricerca e sviluppo, ma che ben che vada remunera la commercializzazione dei brevetti esistenti piuttosto che il loro sviluppo. E, poiché alla competizione non c’è fine, c’è chi (Gran Bretagna, in testa) ha reso rilevante il 100% del profitto conseguito su prodotti che cadono in questo regime anche quando l’incidenza dei brevetti è secondaria nella loro produzione. L’Italia non poteva non accodarsi con il suo *patent box*.

⁶ La sentenza *Cadbury – Schwepess* fu emessa in relazione al ricorso presentato da questa società madre di diritto britannico contro l’autorità fiscale nazionale. La materia del contendere riguardava l’imposizione dei profitti di due controllate costituite in Irlanda per fruire della minore aliquota di tassazione dei profitti. La causa fu intentata (nel 2000) contro l’Amministrazione britannica, che – secondo la legge vigente nel Paese – obbligava la società residente a pagare la differenza tra l’imposta assolta all’estero e l’imposta che avrebbe dovuto essere assolta nel Regno Unito se le controllate avessero avuto sede in tale Stato. La sentenza (del settembre 2006) fu favorevole alla *Cadbury* in nome del principio sancito nei trattati di “libertà di stabilimento”, che da lì in poi diventa il principio che priva le singole autorità di un’argine alla concorrenza fiscale.

⁷ La cui aliquota di tassazione dei profitti è del 12,5%. La media dell’aliquota formale sui profitti è passata in Europa, per effetto indotto di imitazione difensiva, dal 45% del 1980 al 24% del 2014, con una varianza sempre più ridotta. La corsa continua: la Gran Bretagna ha annunciato recentemente l’intenzione di portare l’aliquota

nicchie legislative da cui le imprese possono trarre vantaggio in un paese rispetto a un altro, per esempio in materia di brevetti e di licenze (lo vedremo poi). Essa è insita nei favori verso chi si trasferisce a cui si garantiscono controlli meno severi che nei paesi d'origine. Anche le basi imponibili (più ristrette) giocano un ruolo nell'attrarre capitale estero. E si è affermata, attraverso l'azione della Corte di Giustizia, la dubbia idea che ogni iniziativa fiscale degli stati nazionali sia accettabile purché non discrimini tra competitori esteri e nazionali. Forse dovrebbe sorgere il sospetto che non vi sia concorrenza fiscale "virtuosa" o "leale". Quest'ultima tende a produrre una distorsione nella struttura della tassazione personale⁸, una perdita di reddito imponibile complessiva che deve essere compensata dall'aumento delle tasse su fattori meno mobili o da una riduzione nella spesa pubblica. Fornisce, inoltre, incentivi per *profit shifting*, risulta in un livello inefficiente di beni pubblici e tende a condurre a decisioni imprenditoriali che distorcono il mercato singolo in quanto portano il capitale dove è tassato di meno e non necessariamente dove è impiegato in modo più produttivo.

Per essere un disegno di grande respiro la rimozione della concorrenza dannosa (comunque necessaria), dovrebbe abbinarsi con almeno altri due obiettivi⁹:

- l'armonizzazione dell'aliquota della corporation tax, almeno indicata come obiettivo legittimo di medio periodo dell'Unione e, nella fase intermedia, perseguita attraverso l'imposizione di una *aliquota minima* di tassazione sulle imprese (direi, non inferiore al 25-30%), in modo da porre un freno all'esodo continuo di aziende da un paese all'altro nell'inseguimento di tassazioni più vantaggiose, spesso ottenuto con vere e proprie campagne di promozione (che oggi non vengono considerate sleali);
- l'istituzione di controlli omogenei rivolti a una verifica sui guadagni e le perdite di tassazione che generano differenze in materia di fiscalità sulla produzione e sul lavoro.

I paesi più deboli andrebbero aiutati a competere sulla base dei fattori economici reali, e non offrendo *facilities* disegnate a ledere le leggi degli altri; per questo (oltre che per altro) è necessario un bilancio europeo più consistente (come argomentero anche in seguito)

4. Paradisi fiscali e ...

sui profitti societari al 17%. Anche l'Italia ha un programma di abbattimento dal 27% al 24%.

⁸ La riduzione continua della tassazione sui profitti pone vincoli alla progressività nella tassazione personale, perché, una progressività troppo pronunciata renderebbe conveniente alle persone più ricche trasformare i redditi personali (tassati di più) in redditi da capitale (tassati di meno).

⁹ Una notazione grafica: i punti preceduti d un pallino indicano indirizzi di politica economica e legislativa che andrebbero perseguiti.

Tutto ciò non basterebbe. Se l'importante accordo sull'informazione automatica costituirà un freno (da fine 2017) alla competizione in tema di attrazione dei capitali finanziari (dove i paradisi, al di là della bassa o nulla tassazione, offrono segretezza e annoverano(/vano) anche Paesi e aree speciali europee), non necessariamente quell'accordo farà cessare l'uso degli stessi nella *tax avoidance*, cioè nelle triangolazioni fittizie e al cui fondo vi è la mancanza di attività sostanziale associata alla locazione di una impresa in un paradiso fiscale.

Finora l'attenzione in sede europea (e internazionale) è stata posta in modo pressoché esclusivo sul primo problema, ma anche in quell'ambito non tutto è risolto.

Intendiamoci, è un progetto importantissimo che si sia arrivati a superare concretamente l'approccio in cui le informazioni erano fornite su richiesta motivata e ci si sia indirizzati, invece, verso un modello di informazioni automatiche (dall'1/9/2017). L'accordo promette di diventare un nuovo ordine mondiale in materia, se esteso a tutte le piazze finanziarie¹⁰. Ma si dovrà vigilare a che gli impegni presi dai paesi siano posti in atto, e che gli stessi paesi abbiano effettiva capacità e volontà di far rispettare agli operatori locali la raccolta e trasmissione sistematica dei dati da scambiare (secondo protocolli e modelli standard, chiamati *Common Report* e *Due Diligence Standard*). E si dovrà avere un sistema di sanzioni efficaci per quei paesi che si chiamano fuori. In più va previsto il ritiro della licenza bancaria per quegli istituti finanziari che non collaborino, boicottino, siano "disattenti" nei controlli o si dimostrino particolarmente attivi nel favorire evasori e traffici illeciti. E la difficoltà e i ritardi a estendere il nuovo standard a tutte le piazze finanziarie non dovrà diventare l'occasione per alcuni Stati (interni e esterni all'Unione) per ritardare la loro implementazione del sistema.

- Non dovrebbe esser difficile semplificare i requisiti tecnici per compiere un passo avanti decisivo e arrivare a un *tax player identification number*, che deve essere un obiettivo imprescindibile. In un altro campo (della sicurezza) è bastata la volontà globale di farlo per arrivare ad avere accesso alle registrazioni Interpol da ciascuna parte del mondo, semplicemente con un numero identificativo di passaporto; lo stesso dovrebbe e potrebbe avvenire in campo fiscale se ci fosse volontà politica. Ed è bene in ciò che UE e Ocse unifichino le regole, meglio ancora se il processo fosse guidato attraverso un'Agenzia Onu, perché, nonostante l'Europa lo affidi all'Ocse, questa istituzione non ha la sufficiente legittimazione né rappresentatività territoriale per farlo diventare

¹⁰ Non dimentichiamo, per capirne la portata, che ci son voluti 11 anni dalla direttiva europea sul risparmio del 2003 - che mirava a riportare a tassazione nel paese di residenza i proventi finanziari realizzati altrove dai suoi cittadini (con esenzione di Lussemburgo, Austria e Irlanda) - per chiudere, nel 2014, i buchi e estenderla a una gamma sufficiente di strumenti finanziari (anche a causa della presenza in Europa di paesi attrattori di capitale che traevano vantaggio da buchi e omissioni).

globale, né è un organismo intergovernativo, ma un settore studi di un numero limitato di paesi (avanzati).

5 e le interpolazioni fittizie

Se, per ciò che riguarda la trasparenza e l'informazione, il coordinamento tra paesi segue una strada giusta nel depotenziare il ruolo dei paradisi fiscali, per ciò che riguarda l'uso degli stessi nella *tax avoidance*, il contrasto rimane affidato singolarmente ai vari paesi. Al cuore del problema sono quelle costruzioni artificiali capaci di far apparire attività inesistenti o di comodo nei paradisi fiscali, o usarle per triangolazioni vantaggiose a chi le attua. Le pratiche di *tax planning* non scompaiono neppure con un regime di informazione finanziaria automatica completa. Contro queste costruzioni le singole Amministrazioni fiscali oppongono la riclassificazione dei bilanci con la finalità di attrarre a tassazione in capo al soggetto nazionale tutto o parte del reddito prodotto dalla filiale estera collocata in paesi a fiscalità privilegiata¹¹. Ma è un procedimento farraginoso e non sistemico, che implica giudizi soggettivi e, in più, fa sorgere complicazioni di carattere amministrativo, incertezze e difficoltà nella *compliance* o nella dimostrazione per le imprese della prova contraria o delle esimenti, da rendere attraente, in circolo vizioso, l'ordinamento di quei paesi che si impegnano nella competizione fiscale in altro modo, consentendo alle imprese l'uso indisturbato delle scappatoie fiscali. Si aggiunga che le sentenze della Corte (non sorprende), hanno ridotto molto l'efficacia delle misure protettive adottate dai paesi colpiti dalla competizione, imponendo la disapplicazione o il depotenziamento delle misure difensive per paura che alcune di esse, applicandosi all'interno dell'Unione, incidessero sul suo modo di intendere la libertà di stabilimento.

6. Le costruzioni legali di Google, Apple, e tutti gli altri

Le azioni difensive risultano, poi, impotenti quando lo svuotamento dei profitti ottenuti in sede europea è dirottato *legalmente* in sussidiarie situate in aree a bassa o nulla fiscalità da imprese multinazionali insediate in paesi europei; paesi, che riconoscono e ammettono *o concordano con il contribuente* l'uso di queste pratiche;

¹¹ Per contrastare l'inventiva delle imprese in questo campo, i Paesi applicano un decalogo di azioni difensive, attraverso la disciplina delle cosiddette Cfc (*Controlled Foreign Companies*). Il contesto europeo fa emergere l'eterogeneità in materia su ciascuna delle caratteristiche essenziali condizionanti l'applicazione della disciplina, dalle restrizioni nella deduzione delle tasse assolte altrove, al disconoscimento di costi di impresa, all'introduzione di ritenute alla fonte su proventi pagati alla giurisdizione sotto accusa, alle presunzioni di residenza delle società, regole sui prezzi di trasferimento, nozioni di controllo e collegamento, monitoraggio dei derivati e dei meccanismi finanziari che concorrono al *profit shifting*, ecc (ma il Regno Unito dal 2012 ha, poi, abbandonato la presunzione di *tax avoidance* nell'attività di un'impresa collocata nei paradisi fiscali).

paesi che puntano, più che sulle entrate tributarie potenziali, di cui consentono l'evaporazione, sulle esternalità che l'insediamento della sede operativa delle multinazionali sul loro territorio può produrre in termini di ricadute economiche (specie in posti di lavoro qualificati ad altra retribuzione e l'utilizzo di istituzioni finanziarie in loco). L'attenzione ultimamente si è appuntata su casi emblematici di multinazionali (Apple, Amazon, Starbucks, Hp, Google¹², la punta di un iceberg di un fenomeno estesissimo) sui quali anche l'Unione ha aperto un'inchiesta, a cui il Lussemburgo si è permesso di non collaborare adeguatamente, rifiutandosi di svelare dettagli del suo sistema di tassazione.

Il meccanismo di *tax avoidance* è abbastanza uniforme. Le multinazionali usano i prezzi (e la locazione legale) delle transazioni interne per attribuire un basso margine di profitto alle attività in paesi ad alta tassazione e dove hanno una quota significativa di mercato, ma che fanno risultare solo come importatori e venditori del prodotto specifico (con un apparente basso valore aggiunto). Potenzialmente dirigono i profitti nel paese dove è insediata l'unità madre, ma da questo eseguono pagamenti deducibili a sussidiarie create ad hoc per prestiti, uso del marchio o dei brevetti o altri servizi, collocate in paradisi extra U.E. a bassa o nulla tassazione. Talvolta queste sussidiarie "posseggono" semplicemente una forma di usufrutto (*economic ownership*) su proventi della casa madre (che ha la *legal ownership*). Inutile dire che l'*headquarter* sarà in paesi, quali Lussemburgo, Olanda o Irlanda e, in parte, il Belgio, dove la tassazione già in origine sia bassa (talvolta concordata a priori¹³), dove non è prevista ritenuta alla fonte su pagamenti per servizi immateriali all'estero¹⁴, e la pratica di dislocare (fittiziamente) la filiali non sia messa in discussione né vi sia l'obbligo di pubblicare i bilanci se la sede operativa (che prende le decisioni strategiche) è altrove quando la filiale è posseduta al 100%.

Sarebbe interessante seguire i tanti e fantasiosi casi di pratiche fiscali delle imprese. Può avvenire, per citare solo pochi casi concreti, presi ora come esempio, che i profitti pre tasse dichiarati dalla capogruppo europea di Starbucks, situata in Olanda, abbiano generato solo 342 mila euro di tasse nel 2013 (anno in perdita dichiarata, come nel 2012 e 2011) su vendite europee per 92,5 milioni di euro (il 55% e passa delle quali ha a fronte costi per diritti di sfruttamento del marchio

¹² Ma anche Ikea, PepsiCo, FedEx, Procter&Gamble, Vodafone, Microsoft, ecc. ecc. Recentemente si è anche aperto un caso McDonald. Una recente inchiesta giornalistica inserisce anche 21 imprese italiane in Lussemburgo (senza contare la sede lussemburghese di fondi distribuiti in Italia, che appartiene a un altro ordine di problemi).

¹³ Gli accordi avvengono attraverso il cosiddetto *tax ruling* o *Apa (transaction tax agreement)* in cui le imprese chiedono preventivamente quale sarà la loro tassazione in caso di trasferimento; lo schermo rimane quello di aliquote "normali" (che non danno luogo a "concorrenza dannosa", 25%, ad esempio in Olanda), ma la concessione di abbattimenti di base imponibile finisce ridurre in modo irrisorio i loro profitti tassabili.

¹⁴ In Italia, ad esempio, questa tassazione esiste, anche se è solo del 5% per i paesi che hanno sottoscritto una convenzione e del 30% per tutti gli altri.

“pagati” a affiliate con base in paradisi fiscali)¹⁵. Amazon, situata in Lussemburgo, adotta le stesse pratiche, ma questa volta i pagamenti per servizi immateriali sono verso un’affiliata anch’essa lussemburghese, praticamente esente da tasse (i profitti imponibili: 3 cent per ogni 1000 euro di fatturato)¹⁶. Tra parentesi, si stima che in Lussemburgo vi sia la sede di 40.000 holding. Google ricorre a una triangolazione Irlanda - Olanda - Bermude (scendiamo a 2 cent tassabili ogni 1000 euro di fatturato). Più clamoroso è il caso dell’Apple; non tanto perché su 57 mld di profitti in Europa paga 7,7 mln (meno di 1½%) di euro di tasse (media degli ultimi due bilanci), quanto perché incanala i profitti effettivi in pagamenti deducibili a tre sussidiarie della sua sede legale irlandese che non hanno residenza fisica dichiarata in nessuna parte del mondo, una della quali non ha mai pubblicato bilanci (legalmente secondo la legge irlandese)¹⁷.

Osservata da punto di vista delle imprese che concorrono con quelle citate (o in simili casi) si può percepire quanto la concorrenza fiscale sia (oltre che lesiva delle finanze di quei paesi cui vengono sottratte entrate) distorsiva della concorrenza nel mercato, in quanto concede possibilità di cannibalismo a quelle imprese che sono pressoché esenti da tasse (a meno che i concorrenti non siano in grado di imitarle e rincorgerle in questo cimento)¹⁸.

7. L’economia digitale

Costruzioni simili a quelle citate possono presentarsi con l’intera economia digitale¹⁹, quando le imprese che vendono servizi da un portale possono entrare in

¹⁵ Un’inchiesta britannica porta in evidenza che dal suo arrivo in Gran Bretagna nel 1988 Starbucks ha pagato cumulativamente fino al 2012 tasse per 11,5 ml di euro contro vendite per 4,5 mld di euro.

¹⁶ L’ordinazione di un libro da 50 euro, per intenderci, dà luogo a un profitto tassabile integrato di 1,5 centesimi di cent. Amazon ha otto mega magazzini in Gran Bretagna e 6000 dipendenti; ha un numero elevato di dipendenti in Francia, e Germania, ma il grosso dei profitti va nella sua sede lussemburghese dove ha 200 dipendenti.

¹⁷ Tutto ciò risulta dall’inchiesta del Senato americano sulla Apple. Spiegare quali scappatoie legali rendano ciò possibile complicherebbe la trattazione. Si consideri solo che in Irlanda le società a responsabilità illimitata non hanno l’obbligo di pubblicare i bilanci e sono considerate estere se la direzione effettiva è all’estero (in Usa), come altrettanto estere sono per gli Usa, in quanto giuridicamente costituite fuori dai confini nazionali. Nei maggiori mercati europei di vendita dei suoi prodotti, Apple fissa i prezzi di acquisto all’ingrosso delle sue sussidiarie (dall’Irlanda) in modo da limitare i profitti tassati in loco. Nel 2011, ad esempio, Apple ha dichiarato perdite della capogruppo locale in Germania e Francia e ha pagato tasse per 10,5 milioni di euro in Gran Bretagna su vendite per oltre 1300 milioni di euro.

¹⁸ Per ora sono emersi solo gli accordi intermediati dalla società di consulenza Pricewaterhouse Coopers. Se l’esistenza di tali pratiche era all’ingrosso nota a me prima dello scoppio dello scandalo dovuto a una fuga di file, è possibile che non fosse nota ai governanti europei? Perché non vi è stato posto termine nel corso degli anni, forse perché la concorrenza fiscale è benefica? Inoltre, come può esser sfuggito al Parlamento europeo che Junker era la persona meno adeguata e credibile per quella responsabilità?

¹⁹ È ormai il 5% del pil dei paesi occidentali ed è in rapida crescita da far presumere che sarà presto una frazione doppia.

rete da qualsiasi luogo. A volte quei servizi non sono connessi a una consegna fisica (esempio, musica, software, ecc.). È difficile perfino individuare con certezza dove i profitti vengano distratti, perché è difficile individuare dove il server – considerato la sede operativa dell'impresa – sia collocato, al limite presso una qualche piattaforma fuori da acque territoriali. Ma, anche in casi più standard, le imprese dell'economia digitale possono non aver bisogno di una stabile organizzazione nel paese in cui vendono e non sono quindi suscettibili di tassazione in loco. Fra l'altro il potere di *enforcement* dei pagamenti da parte dello Stato in cui avvengono le vendite svanisce, come già appare evidente con l'applicazione dell'iva.

8. Due soluzioni possibili e la tardiva azione di tamponamento dei governi

Per ricondurre a tassazione una serie di attività e redditi che rischiano di sfuggire, le vie possibili sono una a maggior portata di mano e un'altra organica (i governi hanno preso tardivamente coscienza del problema e stanno seguendo un'altra strada, alquanto disordinata). La soluzione organica, tuttavia, ha bisogno di trovare una *determinazione politica* della stessa forza di quella che ha condotto agli accordi sulle informazioni automatiche.

- Nell'ambito del primo approccio, la via di uscita è passare a un principio di tassazione sul luogo di generazione dei redditi, *perlomeno per ciò che riguarda il commercio on line* di beni immateriali, *applicando una ritenuta forfettaria alla fonte* sul loro valore e presumendo che il reddito sia stato realizzato dove vi sono le centrali logistiche o dove l'impresa ha significative quote di mercato, o comunque dove una parte dell'attività economica avviene e il valore viene creato. Di fatto (anche se non di diritto) non sarebbe altro che un duplicato dell'Iva (di cui occorre impedire la rivalsa sul consumatore). È un modo di tamponare la possibilità che i prezzi di trasferimento o l'assenza di una stabile organizzazione evapori la base imponibile nello Stato dove vengono prodotti i redditi (e talvolta anche in quello di residenza operativa dell'impresa). Lo scopo è trattenere un gettito che potrebbe sfuggire (ma che potrebbe anche duplicarsi altrove)²⁰.

Tassare alle fonte sulla base delle vendite (e non dei redditi) è una soluzione

²⁰ Si tratta, in sostanza, di ripensare il sistema internazionale di ripartizione della base imponibile basato sui trattati bilaterali contro la doppia imposizione (dove esistono). È detto principio della *Home State Taxation* quel principio che tassa il reddito all'origine e riconosce quanto già corrisposto ai paesi a monte in cui hanno sede le filiali, man mano che si risale verticalmente verso lo Stato sede della casa madre. Presupposto è la presenza fisica e giuridica (la stabile organizzazione) nel territorio estero. È una soluzione che andava bene quando l'economia digitale non esisteva, quando l'opportunità di spostare profitti attraverso i prezzi delle transazioni interne era modesta, altrettanto la possibilità di transitare attraverso paradisi fiscali o di fare a meno della stabile organizzazione, ma che oggi è obsoleta.

difensiva con vari rischi, ma almeno lineare e capace di tamponare una situazione che sta sfuggendo di mano. Tuttavia, non è facile erigere una barriera tra economia digitale e non, e, soprattutto, farlo per puri scopi fiscali. Inoltre, la soluzione non risolve casi come Starbucks o Pepsi Cola, che non vendono on line nulla.

Non si può dire che oggi i governi non stiano correndo ai ripari dopo essersi accorti di cosa stesse succedendo con incredibile ritardo. La UE (e l'Ocse) hanno istituito da tempo tavoli di studio di una *digital tax* sulla falsariga di quella ipotizzata sopra come soluzione tampone. Ma, una direttiva comunitaria per un mercato unico nel campo non sembra imminente e quindi, in attesa di essa (ormai da anni), i singoli paesi europei lanciano solo annunci di possibili interventi, ma si astengono dal varare le proprie soluzioni²¹.

Tuttavia, questi paesi si sono ormai accorti che un bel po' di tassazione è stata loro sottratta dalle pratiche della multinazionali e dirottata verso la casa madre. Si muovono quindi nel tentativo recuperarla in qualche modo, e – ove vi fossero appigli (manager, dipendenti e uffici nel Paese, nonché il contenuto di e-mail) –, di raggiungere lo scopo in primis attraverso la supposizione (da dimostrare) che le multinazionali incriminate abbiano operato nel Paese attraverso una stabile organizzazione occulta. In altre parole, oppongono che le operazioni fossero intermedie da una struttura ignota al Fisco, i cui profitti realizzati in loco avrebbero dovuto essere sottoposti a tassazione ordinaria se quell'organizzazione fosse stata giuridicamente registrata. Dove effettivamente vi è recupero di gettito, questo è l'esito di complesse trattative con imprese che contendono di aver agito nel rispetto delle regole. Oggi, tuttavia, le multinazionali ritengono che sia peggiore il danno reputazionale rispetto alla perdita di un po' di profitti, addivenendo qua e là a un compromesso (che comunque si chiude molto al di sotto delle pretese dei governi). Fanno da battistrada Italia e Gran Bretagna²². Ma è una via in cui ciascun paese agisce da solo e che per ora si limita ai casi emblematici. Il che non vuol dire che non possa produrre effetti di scoraggiamento.

Anche la UE si è svegliata dopo i clamori giornalistici. Qui la linea è di indagare se gli accordi preventivi con le multinazionali (che, tuttavia, altri paesi – oltre quelli canonici – stanno man mano introducendo nel loro *tax ruling*; tra essi l'Italia)

²¹ Quella adombrata dall'Italia prevede una ritenuta del 25% sugli acquisti on line, a meno che il venditore non costituisca nel Paese una stabile organizzazione, nel qual caso verrebbe tassato su base effettiva.

²² L'Italia ha concordato con Apple il versamento di 318 milioni di euro su una pretesa di 979 milioni per i profitti conseguiti nel Paese negli anni 2008-2014. Come parte dell'accordo, Apple ha anche convenuto di costituire una stabile organizzazione. L'arma forte per indurre a chiudere il contenzioso è la minaccia di una indagine penale. Altre contestazioni riguardano ora Google, Amazon e Twitter e pochi altri colossi. In Gran Bretagna, la controversia con Google si è chiusa con entrate limitate a soli 130 milioni di sterline, che coprono il periodo 2005-15. La Gran Bretagna ha varato, però, nel 2015 una tassazione del 25% sui profitti (presunti) conseguiti nei confini nazionali da multinazionali (senza stabile organizzazione e che operino attraverso unità offshore: la così detta *Diverted Profit Tax*).

configurino tassazione preferenziale e quindi aiuti di Stato. È una via lunga e contestata che per ora ha partorito il topolino di far restituire somme non rilevanti di denaro all'erario di quei paesi (Lussemburgo e Olanda) colpevoli di consentire l'elusione. Con la doppia beffa che gli incentivi fiscali già hanno attratto le imprese e il paese ospitante usufruisce di quel gettito a cui aveva rinunciato per raggiungere lo scopo²³.

Oggi si tenta anche la via della deterrenza, quella di rendere automatica l'informazione del *tax ruling* di cui godono le imprese in ambito europeo, di conoscerne i profitti e il giro di affari nei singoli paesi; quindi, di poterne verificare la coerenza²⁴.

Comunque le si guardi sono vie disorganiche e farraginose, che forse porteranno a qualche debole freno al mantenimento di pratiche scorrette, come già si vede dal mutamento della legislazione irlandese²⁵. Non sono vie né sistematiche, né collettive, quando una soluzione con questi requisiti esisterebbe e potrebbe diventare lo standard internazionale di tassazione.

9. La soluzione organica e di respiro progettuale

- Il “disegno di respiro” in questo campo, è idealmente un altro, che supera congiuntamente l'insieme dei problemi su cui ci siamo fermati: è il disegno che punta al passaggio verso una *tassazione unitaria delle imprese transnazionali*. Tassazione unitaria vuol dire: sul loro reddito mondiale integrato e consolidato. Qui siamo di fronte a un effettivo superamento organico di uno schema di tassazione internazionale²⁶ le cui strutture furono disegnate 100 anni fa quando la realtà odierna delle multinazionali non esisteva, né i movimenti di capitale erano liberi. Tali imprese non sono costituite da una serie di unità locali tassate separatamente in sedi diverse alla stregua di unità indipendenti, come tende a considerarle la

²³ Per ora solo le indagini su Fiat (Lussemburgo) e Starbucks (Olanda) sono state chiuse e i paesi ospitanti “condannati” a recuperare circa 30 milioni di euro a testa. Si attende il verdetto per Apple (Irlanda); l'ultima indagine aperta è su Mc Donald (Lussemburgo).

²⁴ Da segnalare anche, nell'ambito del progetto Bers dell'Ocse (*Base Erosion and Profit Shifting*) l'intenzione dell'Europa di introdurre una limitazione al riconoscimento fiscale degli interessi pagati da una sussidiaria alla casa madre, che levrebbe linfa ad un'operazione che viene costruita ad hoc, per sottrarre reddito imponibile alla sussidiaria nel paese ad alta tassazione e trasportarlo nel paese a bassa tassazione. Allo stesso ambito, appartiene l'intenzione di introdurre una sorta di *exit tax* verso imprese o asset trasferiti all'estero per godere di vantaggi di tassazione. E' lecito chiedersi se, invece di inseguire tutti gli artifici di “pianificazione fiscale”, non sia più ordinato seguire la strada delle armonizzazione delle aliquote come adombrato nel § 3.

²⁵ L'Irlanda, sotto pressione internazionale, ha proposto una legislazione in cui la tassazione generata nell'ambito del suo *patent box* (attraverso cui passa la detassazione e concernente brevetti e proprietà intellettuale) sia al 6,25% (la metà di quella ordinaria del 12,5%), ma fruibile solo sui frutti intellettuali che derivano da ricerca svolta nel territorio nazionale, mentre finora molta era svolta fuori, come, ad esempio, quella di Google.

²⁶ Quello citato nella nota 20.

convenzione attuale contro le doppie imposizioni, ma sono un centro unitario di affari che deriva le proprie capacità competitive dal combinare attività economica in singole locazioni, oltre che dal controllo unitario di tecnologia e conoscenza. Dovrebbero essere tassate come un'unica singola unità di cui ogni branca è parte organica. Quindi il riferimento dovrebbe essere al *consolidato mondiale delle multinazionali*, che esse sarebbero tenute a presentare in ogni paese dove operano, per poi venire tassato unitariamente secondo formule di ripartizione dei profitti concordate e che riflettano la genuina presenza in ciascun paese. Si tratta di formule che pesino – tra loro e tra paesi – a) *le unità* fisiche (o i costi) *della manodopera* impiegata, b) *gli asset fisici* – esclusi gli intangibili – e c) *le vendite*. Trovare criteri contabili unitari e concordati di compilazione dei bilanci è il più superabile di tutti i problemi, data l'esistenza ormai di standard contabili accettati.

Uno schema del genere, che elide le transazioni interne alle imprese transnazionali, eliminerebbe alla radice la convenienza a costruzioni fittizie in paradisi fiscali o a spostare i profitti nel globo attraverso i prezzi praticati nel commercio interno al gruppo. Il risultato finale rimane indifferente alla localizzazione e ai prezzi interni, una volta che tutto venga conglomerato. Questo schema consentirebbe equità e pulizia morale, oltre che una regolazione del capitalismo mondiale adeguata alla sua realtà odierna²⁷.

Il regime della tassazione unitaria ha, inoltre, il vantaggio di potere essere applicato da singoli gruppi di paesi prima ancora che un accordo internazionale lo renda il nuovo standard per trattare la materia. Ma sarebbe comunque opportuno che si estendesse ampiamente nel globo. L'Europa dovrebbe prendere la leadership nella sua diffusione, approfittando anche del favore che esso gode in Canada e negli Usa, dove è previsto nella Frank-Dodd²⁸ e dove molti stati federali lo adottano già ora, anche per difendersi dalla competizione fiscale dei paradisi interni al Paese.

10. Un progetto per la CCTB europea (la tassazione europea delle imprese su base comune consolidata)

Questo ci fa concludere che la *Common Consolidated Tax Base* (CCTB), approvata dal Parlamento europeo sia un disegno di grande respiro? Potrebbe esserlo, ma si ferma alla soglia dall'esserlo. Allo stato della formulazione attuale

²⁷ Se ne gioverebbero le stesse imprese che potrebbero compensare profitti e perdite ottenuti in paesi diversi e ridurre i costi di *compliance*; se ne gioverebbero le amministrazioni che non dovrebbero riformulare la contabilità dell'impresa e mettere in atto misure difensive complesse (la normativa sulle Cfc citata nella nota 11), da cui scaturiscono innumerevoli contenziosi, spesso coinvolgendo altre amministrazioni e richiedendo complicate e interminabili mediazioni.

²⁸ La legge di riforma della finanza varata dall'Amministrazione Obama.

ha caratteri che ne menomano enormemente la portata.

- Innanzi tutto la CCTB dovrebbe essere obbligatoria, mentre oggi è prevista come opzionale, facendo coesistere due sistemi paralleli tra i quali le imprese possono scegliere costringendo le Amministrazioni fiscali a trattare congiuntamente con ciascuno di essi. Finirebbe per essere il 29° sistema fiscale dell'Unione Europea, non il suo sistema distintivo di tassazione delle imprese;
 - (un sistema che al limite l'Unione stessa potrebbe amministrare trattenendo una parte dei proventi per il suo bilancio).
- In secondo, luogo, dovrebbe prevedere una armonizzazione della tassa sui profitti che sono ripartiti secondo i principi della CCTB, perché altrimenti si manterrebbe comunque in vita una competizione fiscale sulle opportunità di insediamento, che porta a una corsa verso il basso. A questa perpetuazione della concorrenza fiscale sarebbe preferibile,
 - una combinazione che veda abbinato all'armonizzazione delle aliquote, un criterio supplementare tra quelli che ripartiscono i profitti consolidati delle multinazionali (cioè: lavoro, *assets* fisici e vendite), consistente in una qualche misura del reddito *pro capite* dei paesi europei, con pesi inversamente proporzionali (in modo da beneficiare i paesi a minor reddito e compensarli della perdita dello strumento di competizione).
- In terzo luogo, dovrebbe far riferimento ai profitti consolidati mondiali, mentre ora prevede che i profitti consolidati siano solo quelli che derivano dalle attività europee, in quanto la base fiscale da fonti non europee rimarrebbe separata, lasciando alle imprese multinazionali l'opportunità di escludere le società intermediarie locate nei paradisi fiscali, che esse usano per evitare le tasse. Il problema dei trasferimenti di profitti e delle attività fittizie continuerebbe altrimenti a essere trattato con misure anti elusione, che si sono dimostrate palesemente insufficienti.

11 quale prospettiva?

Pur con questi annacquamenti, il progetto rischia di non essere varato mai, o di ridursi, al meglio, a un progetto senza una C, il *consolidated* (quindi di sola armonizzazione delle basi imponibili). Già Irlanda, Olanda e Gran Bretagna si sono in vari gradi dissociate da esso. Per essere varato, ha bisogno della risoluzione di non insignificanti dettagli tecnici e del voto unanime del Consiglio di Europa, che è tutt'altro che scontato.

E qui viene a galla un altro tema dolente della costruzione europea, quello che prevede l'unanimità di 28 stati in materia fiscale per decisioni vincolanti, più il parere conforme del Consiglio dei ministri, della Commissione e del Parlamento europeo. Il tutto con la supposta collaborazione di quei paesi dell'Unione che

continuano ad attrarre capitali in modo opinabile.

- Senza superare l'unanimità nelle decisioni fiscali sarà sempre difficile ottenere risultati concreti in questa materia, men che meno arrivare a progetti organici e effettivamente europei.
- Tanto meno si potrà mai approdare a decidere quale tassazione, all'interno del modello prescelto, sia necessario destinare a un bilancio europeo rafforzato (che includa anche una *carbon tax* e la tassa sulle transazioni finanziarie) da cui si possano trarre risorse, oltre che per altri ovvi scopi di rafforzamento infrastrutturale e di mantenimento di una elevata attività economica, anche a compensazione di quei paesi che possono sentirsi danneggiati da progetti che contrastano la competizione fiscale.

I paesi europei non hanno perso autonomia fiscale per la globalizzazione, ma per la competizione interna, come ho detto in apertura. Possono ritrovarla solo collettivamente. Ci vuole un impeto politico per risolvere le questioni di principio coinvolte. Un impeto genuinamente europeo, che sembra svanito. Ovviamente non è l'unico progetto necessario in una Unione carente in vari campi della sua costruzione e delle sue politiche. Ma non è un progetto secondario ad altri. Una costruzione che consente che i paesi membri lottino per sottrarsi reciprocamente basi imponibili e legittima la deindustrializzazione di alcuni a vantaggio di altri incorpora una distorsione strutturale gravissima che occorre eliminare guardando anche oltre l'Europa.