

## Abstract

This paper reviews EU's harmonization proposals of capital taxation during the last three decades. In recent years, much of the policy discussion in EU has come to consider the notion of harmful tax competition, so member countries have concluded that greater international cooperation is required. The paper examines the most recent initiatives of European Commission for identifying and dealing with harmful tax competition.

JEL: H87 E62

Keywords: capital taxation, tax harmonization, harmful tax competition

Questo lavoro fa parte di un più ampio progetto di ricerca finanziato dal CNR su *L'Italia in Europa: Governance e politiche per lo sviluppo economico-sociale*, coordinato dal Prof. M. Bagella

## **Introduzione**

Armonizzazione e concorrenza fiscale, in relazione ai redditi da capitale – redditi degli investimenti finanziari e profitti societari - sono da alcuni anni al centro del dibattito teorico e politico a livello internazionale. L'interesse per questi temi è aumentato con la crescente integrazione dei mercati e mobilità del capitale (investimenti di portafoglio e investimenti diretti). In un contesto di mobilità dei fattori produttivi e/o dei redditi soggetti ad imposizione, i diversi Paesi possono, infatti, entrare in competizione, al fine di accrescere il loro livello di benessere, utilizzando la politica tributaria come variabile strategica. Ciascun paese potrebbe tentare di aumentare il proprio livello di reddito e/o di gettito influenzando i flussi internazionali di capitale, attraverso modifiche nella tassazione dei redditi da capitale. Il coordinamento dei regimi d'imposizione dei redditi da capitale è oggi considerato una possibile risposta ai comportamenti di competizione fiscale, come si evince dalle recenti iniziative in ambito comunitario europeo ed anche da parte dell'OCSE.

L'obiettivo di questo lavoro è quello di analizzare le diverse fasi della politica della Comunità Europea in materia, alla luce degli obiettivi proposti e degli strumenti utilizzati, al fine di comprendere i possibili sviluppi della tassazione del capitale in Europa.

Il lavoro è organizzato come segue. La prima sezione ripercorre le iniziative comunitarie dagli anni Settanta agli anni Novanta, durante i quali prevalse l'obiettivo di un'ampia armonizzazione delle imposte sui redditi da capitale. La seconda sezione è dedicata alle direttive proposte nel 1990. La terza sezione esamina gli sviluppi della politica comunitaria, sulla base delle conclusioni del *Rapporto Ruding* del 1992. La quarta e la quinta sezione esaminano i nuovi orientamenti della Comunità, in particolare le misure recentemente proposte per combattere la cosiddetta *harmful tax competition*. Si tratta della proposta di Direttiva sulla tassazione del risparmio e dell'introduzione del Codice di condotta per la tassazione delle imprese, che segnano l'inizio di un nuovo corso della politica comunitaria.

Queste iniziative rappresentano un concreto passo avanti verso il coordinamento della tassazione dei redditi da capitale, non più soltanto intenzioni. L'accordo sulla tassazione dei redditi degli investimenti finanziari dovrebbe essere raggiunto entro la fine del 1999. Più lungo e tortuoso si presenta invece il cammino per ciò che concerne il regime d'imposizione dei profitti societari.

## **1. Dagli anni Settanta agli anni Novanta: l'obiettivo della completa armonizzazione**

Il problema dell'armonizzazione delle imposte sui redditi da capitale è stato affrontato dalla Commissione delle Comunità Europee fin dagli anni Sessanta, in quanto considerata un elemento fondamentale nell'ambito del processo di formazione di un mercato unico dei capitali e di un sistema finanziario integrato a livello europeo, uno degli obiettivi principali del trattato CEE. Sotto questo aspetto, l'armonizzazione delle imposte sul capitale avrebbe avuto il duplice scopo di rimuovere gli ostacoli ai movimenti internazionali dei capitali e, al tempo stesso, di minimizzare le distorsioni di natura fiscale. Essa avrebbe costituito il presupposto per raggiungere un certo grado di neutralità fiscale nei confronti delle scelte delle imprese, nel senso di evitare disparità troppo marcate nella redditività dei capitali investiti, di ridurre la rilevanza del fattore fiscale nelle scelte di localizzazione degli investimenti, di favorire lo sviluppo, la concorrenza e la riorganizzazione delle imprese stesse.

Sul piano pratico, tuttavia, la prima proposta di Direttiva volta a promuovere un sistema comune d'imposta sulle società, con particolare riferimento al problema della doppia imposizione economica dei dividendi, e un regime armonizzato di ritenute alla fonte sui dividendi<sup>1</sup> risale al 1° agosto del 1975 e trae origine da un progetto di armonizzazione di vasta portata definito fin dal 1967.

---

<sup>1</sup> "Proposal for a Council Directive concerning the harmonization of systems of company taxation and of with-holding taxes on dividends"

L'intera materia era stata infatti per la prima volta affrontata nell'ambito del "Programma di armonizzazione delle imposte dirette" del 26 giugno del 1967, con particolare riguardo al problema del trattamento fiscale del capitale nei suoi molteplici aspetti: dal regime di ritenute alla fonte sui dividendi e interessi da obbligazioni alla disciplina dei fondi di investimento, dagli aspetti tributari della concentrazione delle imprese al regime degli ammortamenti.

Gli obiettivi del Programma furono poi ridefiniti nel marzo del 1968, quando il consiglio dei Ministri della Comunità stabilì le priorità dell'azione della Comunità stessa nel breve e nel lungo termine. Nel breve periodo, si sarebbe dovuta concentrare l'attenzione soprattutto sulle disposizioni fiscali che potessero ostacolare i movimenti internazionali dei capitali e la concentrazione delle imprese; si sarebbero dovute quindi studiare e predisporre misure volte ad eliminare le diverse forme di doppia imposizione all'interno dell'area comunitaria e si sarebbero dovute coordinare le misure di incentivo previste nei singoli ordinamenti tributari. Nel lungo periodo si sarebbe dovuto invece affrontare il problema più complesso della vera e propria armonizzazione dell'imposta sui redditi societari, muovendosi nella direzione di un regime di tassazione degli utili societari, "sufficientemente" omogeneo, caratterizzato da: a) identico campo di applicazione dell'imposta, b) identico sistema di imposta, c) aliquote ravvicinate, d) comune base imponibile.

Tali indicazioni costituirono i presupposti e le linee guida della proposta di Direttiva del 1975, i cui contenuti possono essere così sintetizzati: a) applicazione di un'aliquota unica sui profitti societari, indipendentemente dalla loro destinazione, compresa fra il 45% e il 55%; b) concessione agli azionisti di un credito di imposta compreso fra il 45% e il 55% dell'imposta societaria prelevata sui dividendi (con inserimento dei dividendi e del credito di imposta nella base imponibile dell'imposta personale o societaria del percettore di dividendi); c) diritto ad un rimborso nel caso di credito d'imposta eccedente l'imposta personale o societaria dovuta dal percettore dei dividendi; d) applicazione di un'imposta di conguaglio ai dividendi derivanti da profitti

non soggetti ad imposta societaria; e) applicazione di una ritenuta alla fonte armonizzata del 25%.

Le proposte della Commissione si limitarono dunque al sistema di imposta e al livello delle aliquote, lasciando “in sospeso” i problemi del campo di applicazione e della base imponibile, molto più complessi, oltre che per le notevoli differenze esistenti nei regimi vigenti nei diversi Stati membri, per il fatto che la loro soluzione avrebbe richiesto che fossero affrontate questioni inerenti l'intera organizzazione dell'ordinamento tributario in ciascuno Stato membro ed anche problemi di natura giuridica<sup>2</sup>.

La proposta di Direttiva del 1975, proprio per l'ampiezza degli aspetti implicati e per le consistenti modifiche che si sarebbero rese necessarie agli ordinamenti dei diversi Stati membri, si arenò al Parlamento europeo e, dopo lunghe controversie, fu definitivamente ritirata nel 1990, sulla base dei nuovi orientamenti espressi dalla Commissione, di seguito illustrati.

## **2. Le Direttive e le proposte del 1990: l'obiettivo dell'armonizzazione parziale**

Dopo un lungo periodo di studi e riflessioni, nel 1990 la Commissione delle Comunità presentò al Consiglio e al Parlamento europeo un documento contenente

---

<sup>2</sup> In riferimento al campo di applicazione dell'imposta, il problema consiste nel definire quali sono i soggetti su cui essa grava e quindi nel definire con chiarezza la posizione dei piccoli imprenditori (sempre esclusi) e delle società di persone (variamente trattate nei diversi ordinamenti). Si tratta evidentemente di una questione difficile in quanto pone contestualmente all'attenzione il problema della tassazione dei redditi personali dei piccoli imprenditori e il problema della disciplina giuridica delle società di persone. Per quanto riguarda la base imponibile comune, l'attenzione si è soffermata in particolare su alcuni elementi rilevanti per la definizione del reddito di impresa ai fini fiscali, quali gli ammortamenti, le plus e minus-valenze, gli accantonamenti, le scorte, nei cui confronti sono molto marcate le differenze fra le normative nazionali. La Commissione comunque non è mai pervenuta all'approvazione di alcuna proposta definitiva. Ha tuttavia posto l'accento sulla necessità di salvaguardare, pur nell'ambito di un processo di armonizzazione, le politiche di incentivazione fiscale all'interno dei singoli Stati membri. D'altra parte, anche la definizione delle misure incentivanti richiederebbe una definizione a priori del concetto di "base imponibile normale".

nuovi principi in merito alla tassazione delle società<sup>3</sup>, il cui elemento di maggiore interesse e rilevanza fu l'introduzione del "principio di sussidiarietà", secondo il quale a livello comunitario dovrebbero essere affrontate solo quelle questioni che non possono essere adeguatamente risolte da parte dei singoli Stati membri<sup>4</sup>.

Obiettivo della Commissione era dunque quello, meno ambizioso, di armonizzare le imposte societarie, solo nella misura in cui si fosse reso necessario al fine di rimuovere le distorsioni che avrebbero potuto ostacolare la formazione del mercato unico. La Commissione, di conseguenza, decise di attuare, nel breve periodo, una serie di interventi volti ad eliminare le principali forme di doppia tassazione, inaccettabili all'interno del mercato unico europeo.

Secondo i criteri dettati dalla Commissione, il Consiglio delle Comunità Europee adottò due proposte di Direttive, che risalivano al 1969, ed una Convenzione in materia di arbitrato, che risaliva al 1976<sup>5</sup>, con lo scopo di eliminare gli ostacoli fiscali ai flussi di capitali e alla cooperazione fra società collocate in stati diversi, mediante l'abolizione delle principali forme di doppia tassazione, in modo da creare all'interno della Comunità condizioni simili a quelle di un mercato interno.

In particolare, la prima Direttiva, comunemente nota come "parent/subsidiaries" Directive, concerne il trattamento fiscale delle società madri/figlie, in modo da eliminare la doppia tassazione dei profitti distribuiti sotto forma di dividendi da una società figlia collocata in uno stato membro alla società madre situata in un altro stato membro, con

---

<sup>3</sup> Commission communication to the Council and to the Parliament on guidelines on company taxation, 20 aprile 1990

<sup>4</sup> Il Trattato sull'Unione Europea prevede infatti espressamente che "the Community shall act within the limits of the powers conferred upon it by this Treaty and of the objectives assigned to it therein" e che "in areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community" (parag. 1 e 2 dell'art.36 del trattato sull'Unione Europea).

<sup>5</sup> "Proposed Directive concerning the common system of taxation applicable in the case of parent corporations and subsidiaries of different Member States"; "Proposed Directive concerning the common system of taxation applicable in the case of mergers, divisions and contributions of assets taking place between corporations of different Member States"; "Convention on the elimination of double taxation in connection with the adjustment of profits of associated enterprises".

l'adozione a livello comunitario del "privilegio dell'affiliazione" fra società collocate in diversi Stati membri, e l'abolizione della ritenuta d'acconto sui dividendi intersocietari pagati dalla società figlia.

La seconda direttiva ("mergers" Directive) riguarda invece le fusioni, le scissioni e i conferimenti di attività fra società situate in diversi stati membri, con l'esenzione delle plusvalenze derivanti da fusioni, estendendo alle fusioni intracomunitarie le agevolazioni già previste dalle normative dei singoli Paesi.

La Convenzione di arbitrato serve invece ad eliminare le forme di doppia tassazione conseguenti all'applicazione di particolari regole di determinazione del transfer pricing<sup>6</sup>.

Infine, sempre nel 1990, la Commissione delle Comunità presentò due proposte di direttive, inerenti l'abolizione delle ritenute d'acconto sui pagamenti di interessi e royalties tra gruppi di società in diversi stati membri ed il trattamento delle perdite subite dalle stabili organizzazioni e dalle affiliate situate in diversi stati membri (in modo che la società madre potesse incorporare le perdite subite all'estero dalla sua società controllata).

Per quanto riguarda invece gli obiettivi di più lungo periodo, in attesa degli ulteriori sviluppi del mercato unico, essa richiese ad una commissione di esperti indipendenti ancora uno studio sulla situazione Europea, al fine di stabilire necessità, modalità e contenuti di un eventuale intervento a livello comunitario, il che significò rimettere in discussione l'intero problema dell'armonizzazione. La Commissione di studio lavorò sotto la presidenza di Onno Ruding e presentò il suo rapporto conclusivo nel marzo 1992.

---

<sup>6</sup> Tali inconvenienti derivano in particolare dal fatto che le singole amministrazioni finanziarie possono unilateralmente rettificare i transfer prices dei beni e servizi scambiati all'interno di una società multinazionale senza corrispondenti rettifiche da parte delle altre amministrazioni finanziarie. In particolare, la convenzione cerca di assicurare che la rettifica in aumento dei profitti tassabili in un certo stato membro sia accompagnata dalla riduzione dei profitti tassabili in un altro stato membro.

### **3. Il Rapporto Ruding e i nuovi orientamenti della Comunità**

Nel mese di giugno del 1992 la Commissione delle Comunità tracciò le linee d'azione in vista degli sviluppi del mercato unico dopo il 1992, traendo in buona parte ispirazione dalle conclusioni del Rapporto Ruding.

Alla Commissione Ruding, come si è accennato, era stato affidato il compito di analizzare e fornire indicazioni in merito a tre questioni fondamentali: 1) se le differenze nelle strutture tributarie dei diversi stati membri provocano distorsioni rilevanti soprattutto per ciò che concerne le decisioni di investimento delle imprese e il funzionamento dei meccanismi concorrenziali tra le imprese stesse, con particolare attenzione alle possibili discriminazioni di trattamento fra residenti e non residenti; 2) se per correggere ed eliminare le distorsioni rilevate è necessario un intervento a livello comunitario oppure tale compito possa essere affidato al libero operare delle forze di mercato e della concorrenza fiscale tra i diversi stati membri; 3) nel caso di necessità di un'azione concordata a livello comunitario, quali tipi di provvedimenti intraprendere.

#### ***3.1 Strutture d'imposizione disomogenee e possibili distorsioni***

Le conclusioni del rapporto Ruding relativamente alla prima questione confermarono innanzitutto, come era scontato attendersi, l'esistenza di numerose e profonde differenze tra gli ordinamenti vigenti in Europa. Un'enfasi particolare fu posta su quegli aspetti considerati fonte delle maggiori distorsioni: differenze nel sistema di imposta societaria applicata; divergenze consistenti nel livello delle aliquote legali; disomogeneità dei criteri e delle regole di determinazione delle basi imponibili; presenza

---

di ritenute d'acconto sui flussi di capitale verso l'estero; varietà di metodi per attenuare la doppia imposizione dei redditi derivanti da attività di gruppi internazionali; differenze nel trattamento dei redditi delle imprese non costituite sotto forma di società e nell'applicazione di imposte sul patrimonio netto e imposte locali.

Per valutare l'esistenza di elementi potenzialmente distorsivi all'interno dei sistemi tributari esaminati, la Commissione Ruding seguì la metodologia introdotta da King e Fullerton [1984], incentrata sul calcolo delle aliquote marginali effettive di imposta, concludendo<sup>7</sup> che le strutture di imposizione dei redditi societari in ambito comunitario non erano neutrali (nel senso di capital-export neutrality e di capital-import neutrality) nei confronti delle decisioni delle imprese sugli investimenti diretti. Infatti, la componente fiscale del costo del capitale risultò diversa da Stato a Stato, con carichi fiscali molto diversi: in ciascun Paese, il costo del capitale risultò più basso per gli investimenti effettuati all'interno rispetto agli investimenti all'estero, con generalizzata discriminazione contro gli investimenti all'estero; in ciascun paese il costo del capitale risultò inferiore per gli investimenti effettuati da società residenti rispetto a quello sopportato da società non residenti, con un disincentivo agli investimenti di società straniere al loro interno. A titolo di esempio, si riportano, nella tabella 1, i risultati ottenuti dalla Commissione Ruding sul costo del capitale, in relazione agli investimenti internazionali.

Le ritenute d'acconto prelevate alla fonte sui pagamenti di dividendi tra società collegate furono considerate la principale causa di discriminazione contro la mobilità degli investimenti diretti<sup>8</sup>. Minore influenza sulle decisioni di localizzazione degli

---

<sup>7</sup> Tali conclusioni andavano comunque prese con molta cautela e prudenza, poiché, come affermato dalla stessa Commissione Ruding, la metodologia seguita, quella di King e Fullerton [1984] date le necessarie astrazioni e semplificazioni, non poteva rendere conto della complessità degli elementi che caratterizzano ciascuna struttura impositiva. In particolare, è stata quantificata la componente di imposta societaria del costo del capitale (definito come il tasso di rendimento minimo lordo reale necessario perché l'investimento sia profittevole) di fonte interna ed estera in ciascun paese. L'analisi sconta quindi tutti i limiti derivanti dall'utilizzo di un indicatore sintetico, come misura del grado complessivo di non neutralità dei sistemi di imposizione nei confronti dei diversi tipi di investimento e dei diversi tipi di investitori.

<sup>8</sup> Al fine di individuare gli elementi dei sistemi di imposta societaria responsabili della mancanza di neutralità, la Commissione simulò l'armonizzazione di singole caratteristiche dei sistemi d'imposta vigenti: regimi di imposizione delle società, aliquote legali di imposta, basi imponibili, sgravi fiscali accordati agli investimenti stranieri, ritenute alla fonte.

investimenti sembravano invece esercitare le ritenute d'acconto sugli interessi intersocietari, le diverse definizioni di base imponibile ed anche il diverso sistema di imposta applicato.

Tabella 1 – Investimenti internazionali: costo del capitale\*

| Investimenti da: | Verso: |     |     |      |      |      |     |     |     |      |      |     |  |
|------------------|--------|-----|-----|------|------|------|-----|-----|-----|------|------|-----|--|
|                  | B      | D   | G   | Gre  | S    | F    | Irl | I   | L   | PB   | P    | RU  |  |
| Belgio           | 5.4    | 6.7 | 6.2 | 5.4  | 7.5  | 7.0  | 5.6 | 7.2 | 6.5 | 6.1  | 7.2  | 6.4 |  |
| Danimarca        | 6.6    | 5.8 | 6.1 | 6.5  | 5.6  | 6.5  | 5.3 | 6.7 | 6.4 | 5.9  | 5.7  | 5.9 |  |
| Germania         | 7.7    | 7.5 | 5.5 | 4.9  | 7.2  | 7.7  | 6.1 | 9.5 | 6.9 | 7.4  | 8.1  | 6.9 |  |
| Grecia           | 6.7    | 9.1 | 6.5 | 5.1  | 8.8  | 10.1 | 9.1 | 7.4 | 6.5 | 6.4  | 8.4  | 7.0 |  |
| Spagna           | 6.6    | 6.7 | 6.4 | 6.5  | 6.1  | 7.2  | 6.7 | 7.0 | 6.7 | 6.3  | 6.0  | 6.7 |  |
| Francia          | 6.2    | 6.0 | 5.2 | 6.0  | 7.2  | 5.4  | 5.4 | 6.7 | 6.5 | 6.2  | 6.5  | 6.4 |  |
| Irlanda          | 6.6    | 6.7 | 6.4 | 11.7 | 14.2 | 7.3  | 5.1 | 6.8 | 7.0 | 6.8  | 14.0 | 7.3 |  |
| Italia           | 7.2    | 7.7 | 5.4 | 7.2  | 8.5  | 9.5  | 9.6 | 6.0 | 8.0 | 8.3  | 7.6  | 9.0 |  |
| Lussemburgo      | 6.4    | 6.5 | 6.4 | 6.5  | 7.0  | 7.0  | 5.5 | 7.1 | 6.2 | 6.3  | 7.7  | 6.2 |  |
| Paesi Bassi      | 6.1    | 6.2 | 6.4 | 5.7  | 7.0  | 7.0  | 5.5 | 6.3 | 6.7 | 5.7  | 8.4  | 6.2 |  |
| Portogallo       | 6.6    | 6.7 | 6.4 | 10.9 | 7.0  | 7.6  | 8.4 | 7.1 | 9.5 | 11.1 | 5.7  | 7.0 |  |
| Regno Unito      | 5.9    | 6.0 | 5.9 | 5.9  | 6.9  | 7.0  | 7.0 | 6.1 | 6.5 | 6.2  | 6.6  | 5.9 |  |

\* Fonte: Commission des Communautés Européennes [1992], cap.4, p.87

Legenda: la tabella contiene i tassi di rendimenti necessari, prima dell'applicazione delle imposte, per ottenere un tasso di rendimento netto reale del 5%, al netto delle imposte, nel caso in cui una società madre residente in un Paese investa in un altro Paese, attraverso una filiale totalmente controllata. Ad esempio, se una società madre belga avesse investito in Danimarca, avrebbe dovuto ottenere un tasso di rendimento pre-imposta del 6,7%, per avere un rendimento reale, al netto dell'imposta societaria, del 5%. La tabella era stata costruita nell'ipotesi di un tasso d'inflazione del 3,1% e che la filiale si finanziasse per un terzo con utili ritenuti, per un terzo con apporti di nuovo capitale dalla società madre e per un terzo con debito con la madre.

La Commissione Ruding s'interrogò anche sull'effettivo peso del fattore fiscale sulle decisioni delle multinazionali, sulla base degli studi di simulazione ed econometrici esistenti e sui risultati di una indagine effettuata *ad hoc* tra le società di 17 paesi inclusi i 12 CEE, ottenendo indicazioni molto generali e di natura puramente qualitativa. Per quanto concerne la localizzazione degli investimenti diretti, il fattore

fiscale non era ritenuto certo fra i principali determinanti (la maggior parte delle imprese intervistate rispose che esso è un fattore "pertinente").

Il fattore fiscale risultò invece fondamentale per le decisioni relative alle strutture legali e finanziarie delle imprese, per determinare il tipo e le modalità di finanziamento degli investimenti e le modalità di allocazione dei profitti all'interno dei gruppi societari (dividendi, interessi, transfer pricing).

In conclusione, a giudizio della Commissione Ruding, il sistema di imposizione dei profitti societari vigente all'interno della Comunità sollevava problemi di efficienza ed equità a livello internazionale, con la violazione, in molti casi, del principio di non discriminazione. A ciò si aggiungevano una generalizzata mancanza di trasparenza, soprattutto per quanto riguarda gli incentivi incorporati nelle diverse legislazioni (ad esempio nelle regole per determinare la base imponibile) nonché forti elementi di incertezza, soprattutto a causa delle frequenti modificazioni legislative attuate dai singoli Stati.

### *3.2 Armonizzazione e concorrenza fiscale*

La seconda questione affrontata dalla Commissione Ruding ripropose all'attenzione l'alternativa fra armonizzazione e concorrenza fiscale tra gli Stati membri come rimedio alle distorsioni osservate. Fino a che punto l'azione indipendente dei Paesi europei avrebbe potuto ridurre le differenze esistenti nelle strutture fiscali? O, ancora, in assenza di un intervento a livello comunitario, gli Stati membri avrebbero posto in essere un processo competitivo (nel caso limite, una sorta di "guerra fiscale") teso ad attrarre capitali e investimenti al loro interno? E con quali conseguenze? In realtà, la preoccupazione della Commissione era se un processo di concorrenza fiscale avrebbe potuto portare alla progressiva riduzione delle aliquote delle imposte sui redditi da

capitale e, nel caso estremo, alla loro abolizione, come alcuni modelli teorici sembrano suggerire<sup>9</sup>.

La conclusione fu che difficilmente si sarebbe arrivati ad una lotta fiscale così spinta da provocare una drastica riduzione delle imposte societarie. Le argomentazioni a sostegno di questa tesi prescindevano dai risultati ottenuti nell'ambito dell'analisi teorica<sup>10</sup> e derivavano piuttosto dall'analisi delle diverse caratteristiche delle attività i cui redditi sono sottoposti a tassazione, dei vincoli esistenti alla loro perfetta mobilità, delle imperfezioni dei mercati.

Secondo la Commissione Ruding, un eventuale processo di concorrenza fiscale non avrebbe avuto conseguenze rilevanti sulla localizzazione degli investimenti diretti (la riallocazione e lo spostamento di impianti produttivi implicano senza dubbio notevoli costi di aggiustamento; sono inoltre soggetti ad altri tipi di vincoli e si basano sulla valutazione di altri elementi, quali l'esistenza di rendite da localizzazione, ecc.) ma avrebbe potuto causare riallocazioni tra paesi dei cosiddetti "paper-profits", ovvero dei profitti tassabili derivanti dalle attività produttive. La concorrenza fiscale avrebbe inoltre potuto provocare effetti rilevanti sugli investimenti di portafoglio, data la loro maggiore mobilità rispetto agli investimenti diretti e l'esistenza di una grande varietà di stretti sostituti.

Il processo di concorrenza fiscale sarebbe stato ostacolato anche dall'interesse dei singoli Stati a mantenere in vigore l'imposta sui profitti societari, come complemento della tassazione dei redditi personali con un livello minimo di aliquote al di sotto del quale probabilmente nessun paese sarebbe stato disposto a scendere.

La minaccia della guerra fiscale non costituiva dunque l'elemento rilevante sul quale fondare la necessità di un processo di armonizzazione globale. Era piuttosto

---

<sup>9</sup> Si vedano ad esempio, Gordon e Slemrod [1988] e Gordon [1992]

<sup>10</sup> Il giudizio della Commissione sull'utilizzo di alcuni modelli teorici per analizzare gli effetti di un meccanismo di concorrenza fiscale fu infatti molto chiaro: tali modelli fanno riferimento a situazioni troppo astratte e semplificate, che non si adattano a rappresentare direttamente la complessa realtà dei paesi europei: "... il est evident que les analys sont fondées sur des hypotes abstraites et simplificatrices et que, dès lors, leurs résultats ne s'appliquent pas directement ° un groupe de pays tels que les Etats membres de la Communauté européenne. ...". Cap. 7, pag. 154.

necessario un processo di convergenza guidato a livello comunitario per l'eliminazione delle distorsioni esistenti, obiettivo irrealizzabile con l'azione indipendente dei singoli Stati.

Si arriva così alla terza questione fondamentale: contenuti e modalità dell'intervento comunitario.

### ***3.3 Contenuti e modalità dell'intervento comunitario***

Le proposte della Commissione Ruding si possono ricondurre a quattro ambiti specifici: trattamento fiscale dei flussi internazionali di reddito; struttura delle aliquote dell'imposta societaria; determinazione della base imponibile dell'imposta societaria; sistema di imposta societaria. L'attuazione delle misure suggerite sarebbe dovuta avvenire secondo tre fasi temporali, in dipendenza dell'urgenza del problema affrontato e del completamento del processo di unificazione economica e monetaria. Le principali proposte sono sintetizzate nelle tavole 1, 2 e 3.

Per quanto riguarda il sistema d'imposta, la Commissione Ruding si astenne dal proporre un sistema di imposta ottimale, auspicando che nella III fase la Commissione europea e gli Stati membri sarebbero arrivati a definire quello "più appropriato", neutrale rispetto alla struttura legale, alla struttura di finanziamento e alle decisioni di investimento delle imprese.

La Commissione delle Comunità accettò gran parte delle raccomandazioni relative alla eliminazione della doppia tassazione dei flussi internazionali di capitali, con l'intenzione di presentare proposte per stabilire appropriate regole e procedure per le rettifiche dei transfer prices da parte delle amministrazioni nazionali; per definire un

approccio comune ai problemi di definizione e trattamento dei fenomeni di thin capitalization; per stabilire regole omogenee sulla deducibilità dei costi centrali; per il completamento degli accordi bilaterali.

Avanzò alcune perplessità per quanto riguarda quelle raccomandazioni che avrebbero potuto in qualche misura entrare in contrasto con il principio di sussidiarietà (forzare gli Stati membri ad adottare piena compensazione orizzontale e verticale delle perdite a livello nazionale) e della non discriminazione di trattamento fra dividendi di fonte interna e dividendi di fonte estera (richiedere l'estensione ai non residenti dei sistemi di imputazione applicati ai residenti).

Per quanto riguarda le altre raccomandazioni, la Commissione delle Comunità ritenne che: a) un'aliquota minima del 30% fosse troppo elevata, soprattutto in relazione al carico fiscale delle piccole e medie imprese e, d'altro canto, che non fosse necessaria l'introduzione di un'aliquota massima; b) la fissazione di alcune regole o principi fondamentali per la determinazione della base imponibile e l'adozione di un comune sistema d'imposta richiedesse ulteriori esami e valutazioni, sulla base della convinzione che tali aspetti rientrassero in un progetto di armonizzazione più ampio di quello che attualmente si intendeva perseguire.

Tavola 1 - Proposte per eliminare la doppia tassazione dei flussi internazionali di reddito

#### Prima fase

- Estensione a estensione a tutte le imprese della "Parent/subsidiary Directive"
- Adozione della proposta di direttiva sull'abolizione delle ritenute alla fonte sui pagamenti di interessi e royalties fra società in diversi stati membri
- Ratifica da parte di tutti gli Stati membri della Convenzione di arbitrato sul transfer pricing
- Adozione della direttiva sulla compensazione delle perdite fra società in diversi stati membri
- Completamento degli accordi bilaterali fra gli stati membri;
- Definizione di una politica comune sulla doppia tassazione anche rispetto ai paesi non CEE
- Eliminazione delle discriminazioni nella tassazione dei dividendi di fonte estera

#### Seconda fase

- Estensione a tutte le imprese della "Parent/subsidiary Directive" e riduzione della quota di partecipazione prevista dalla direttiva stessa
- Uniformità delle ritenute d'acconto sui dividendi distribuiti da società residenti nella CEE al 30%
- Introduzione del principio di totale compensazione delle perdite (in senso verticale ed orizzontale) all'interno di gruppi di imprese a livello nazionale

#### Terza fase

- Adozione di una direttiva per la piena compensazione delle perdite all'interno di gruppi di imprese a livello europeo.

### Tavola 2 - Proposte sulle aliquote

#### Prima fase

- Introduzione di un'aliquota minima dell'imposta societaria pari al 30%

#### Seconda fase

- Introduzione di un'aliquota massima dell'imposta societaria pari al 40%
- In presenza di imposte societarie locali, contenere l'onere complessivo tra il 30 ed il 40%
- Sostituzione delle imposte locali sugli affari, commisurate a basi imponibili composite, con un'imposta sui profitti commisurata alla stessa base dell'imposta sui profitti prelevata a livello centrale

Tavola 3 - Proposte sulla base imponibile

|  |
|--|
| <p>Prima fase</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Istituzione di una commissione di studio che analizzi il problema</li><li>▪ Uniformità delle pratiche di ammortamento, sulla base del principio del costo storico e abolizione di tutte le regole speciali</li><li>▪ Uniformità di trattamento fiscale dei beni immateriali</li><li>▪ Libera scelta del sistema di valutazione del magazzino</li><li>▪ Introduzione di regole omogenee per il trattamento dei fondi pensioni</li><li>▪ Introduzione di regole per la deducibilità dei costi centralizzati</li><li>▪ Adozione di una direttiva sul riporto delle perdite</li></ul> <p style="text-align: center;">Seconda fase</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Esenzione dei capital gains reinvestiti</li><li>▪ Tassazione ad aliquota ordinaria dei capital gains realizzati e non reinvestiti, con indicizzazione all'inflazione dei costi di acquisizione e simmetrica deducibilità delle perdite</li></ul> |
|--|

D'altro canto, il Rapporto Ruding fu oggetto di analisi da parte degli studiosi della materia e suscitò una varietà di reazioni, talora negative<sup>11</sup>.

A nostro giudizio, esso fornì senza dubbio elementi di interesse sui quali sviluppare ulteriormente il dibattito; propose soluzioni precise ai problemi senza forti risvolti sul piano politico, sulle quali era più facile ottenere il consenso dei singoli Stati. Lasciò ancora aperte, rinviandole al lungo periodo, alcune questioni sostanziali, sulle quali peraltro continuano a permanere posizioni teoriche contrapposte; infine, il bisogno di armonizzazione che traspare dal Rapporto era forse maggiore di quanto non esplicitamente richiesto e raccomandato. Ciò dipende molto probabilmente dalla consapevolezza della Commissione Ruding che la proposta di un piano di armonizzazione nel breve periodo non sarebbe stata accettata dalla Commissione

---

<sup>11</sup> Su alcuni aspetti, si veda Ambrosanio e Bordignon, [1994]

Europea. Infatti, la valutazione delle raccomandazioni deve tenere conto di una sorta di condizionamento a priori, derivante, come è esplicitamente indicato nel Rapporto, dall'accettazione di alcuni principi fondamentali, che certamente non consentivano di proporre ed attuare un vasto programma di armonizzazione, quand'anche ne fosse riconosciuta l'opportunità: il diritto dei singoli Stati di mantenere la maggiore flessibilità possibile nel disegnare la struttura dell'imposizione diretta (inclusi i legami fra imposizione societaria ed imposizione personale) e conseguentemente nel fissare il livello di gettito desiderato; il principio di sussidiarietà; la necessità del consenso unanime in materia fiscale.

In particolare, sul problema della doppia tassazione, da risolversi durante la prima fase dell'azione comunitaria, il Rapporto propose misure che non sembravano implicare grossi aggiustamenti all'interno dei singoli Stati, e pertanto erano politicamente accettabili, e avevano il consenso delle grandi multinazionali. La maggior parte delle proposte andava infatti nella direzione di agevolare i rapporti all'interno dei grandi gruppi, tra società collegate in diversi paesi.

In merito alle proposte sui livelli delle aliquote e sui criteri di determinazione della base imponibile dell'imposta societaria, per certi aspetti, sembravano recuperare alcuni degli elementi presenti nella vecchia proposta del 1975 e muoversi, sia pure in tempi non immediati, nella direzione di una struttura fortemente armonizzata, con una deviazione dal principio di sussidiarietà. D'altra parte, una standardizzazione del livello delle aliquote sarebbe di scarsa utilità se non accompagnata da opportune misure per uniformare la definizione della base imponibile.

Molto generali furono le conclusioni sul sistema di imposta, la cui scelta, d'altra parte, investe questioni che risalgono alla natura dell'imposta societaria stessa, alle motivazioni che stanno alla base della sua introduzione nei moderni sistemi tributari.

Comunque, al Rapporto Ruding non fecero seguito azioni concrete rilevanti sul piano del coordinamento delle imposte sui redditi da capitale.

## **1. Dal rapporto Ruding ai nostri giorni: il problema della concorrenza fiscale**

Negli anni più recenti, l'approccio al problema della tassazione dei redditi da capitale si è modificato; attenzione e preoccupazione crescenti sono state rivolte al fenomeno della concorrenza fiscale, in particolare della concorrenza fiscale sleale o dannosa.

La nuova politica comunitaria in materia fiscale parte dalla critica delle passate esperienze, dalla constatazione di “una persistente incapacità di progredire nel campo del coordinamento fiscale”, alimentata dalla rigidità delle regole per le procedure formali (regola dell'unanimità per tutte le decisioni in materia fiscale) e dalla mancanza di una visione globale del problema<sup>12</sup>. Il problema emergente è quello della stabilizzazione del gettito degli Stati membri, che sarebbe eroso dallo spostamento di basi imponibili (i redditi da capitale sono le basi imponibili più mobili) verso i Paesi con aliquote effettive d'imposta più basse e verso l'economia sommersa, per l'elevato livello assoluto delle aliquote. In altre parole, il problema è quello di difendere, in un contesto di mobilità del capitale, il diritto dei singoli Stati di applicare imposte sui redditi da capitale. La sovranità fiscale di ciascuno Stato sarebbe altrimenti limitata dalle “forze del mercato”. C'è un esplicito riferimento alle argomentazioni tradizionali contro la concorrenza fiscale, intesa come politica di *beggar-my-neighbor*, che vedrebbe come vincitori i possessori di capitale, che sono in grado di spostare le loro attività, e perdenti coloro che non sono in grado di evitare le imposte, lavoratori e possessori dei fattori immobili (quelle che Sinn [1990] definisce le “vittime naturali” dell'equilibrio di Tiebout)<sup>13</sup>. La concorrenza fiscale, avrebbe infatti effetti sull'intera struttura tributaria di un paese; per recuperare le perdite

---

<sup>12</sup> Commissione delle Comunità Europee, “La fiscalità nell'Unione Europea”, COM (96) 487 def., 20 marzo, 1996

<sup>13</sup> Si vedano al riguardo P. B. Musgrave [1990], Sinn [1990], Oates e Schwab [1988], Giovannini [1990]

di gettito delle imposte sul capitale, porrebbe vincoli all'uso della politica tributaria per scopi redistributivi.

Viene creato un "Gruppo ad alto livello"<sup>14</sup>, costituito e coordinato dalla Commissione delle Comunità, che individua gli obiettivi prioritari da perseguire:

- 1) applicare sistemi di tassazione "il più possibile semplici, equi ed efficaci" per lo sviluppo delle imprese ed il buon funzionamento del mercato unico;
- 2) proteggere le basi imponibili e prevenire la frode e l'evasione fiscale, agevolate dallo sviluppo del mercato unico, attraverso una maggiore cooperazione tra le autorità nazionali;
- 3) eliminare gli ostacoli di natura fiscale ai flussi di reddito transfrontalieri;
- 4) migliorare il funzionamento delle convenzioni sulla doppia imposizione tra gli Stati membri.

In merito alla concorrenza fiscale, il Gruppo non riesce ad individuare una definizione comune ed obiettiva del concetto di "concorrenza sleale", ma si dichiara non favorevole all'introduzione di aliquote o basi minime d'imposizione societaria, nemmeno allo scopo di raggiungere un livello minimo d'imposizione effettiva all'interno dell'U.E..

Queste indicazioni costituiscono la base di un Documento sulla politica tributaria nell'U.E., presentato dalla Commissione il 22 ottobre 1996<sup>15</sup>, nel quale si precisano i contenuti degli interventi necessari per affrontare la questione della concorrenza fiscale, secondo due criteri: rispettare i principi di sussidiarietà e proporzionalità; considerare che l'armonizzazione fiscale non è di per sé un obiettivo. Su queste premesse, la Commissione chiede il raggiungimento di un'ampia intesa sul tipo di provvedimenti da ritenersi dannosi in un contesto comunitario, la definizione di un codice di buona condotta, un maggiore coordinamento dei provvedimenti adottati dalle autorità tributarie degli Stati membri per impedire che la concorrenza fiscale pregiudichi l'interesse comune, il rafforzamento della cooperazione tra le autorità tributarie per la lotta contro

---

<sup>14</sup> Il Gruppo ad alto livello, con i rappresentanti dei ministri ECOFIN, si è riunito più volte nel corso del 1996 (24 giugno, 19 luglio, 12 settembre, 7 ottobre)

l'evasione e la frode fiscale. Parallelamente auspica il coordinamento delle convenzioni contro le doppie imposizioni, la semplificazione regime fiscale delle imprese, il riesame della proposta di una tassazione minima sui redditi da risparmio.

Si arriva così, nel corso del 1997, alla Comunicazione<sup>16</sup>, presentata al Consiglio, per l'avvio di un approccio coordinato alla questione della concorrenza fiscale dannosa, che potrebbe diventare fonte di conflitto tra gli Stati membri.

## **5. Le misure fiscali volte a contrastare la concorrenza fiscale dannosa**

Tutte le proposte vengono accolte dal Consiglio, che il 1° dicembre 1997 approva un testo in materia di tassazione del risparmio, come base per una proposta di Direttiva, concorda sulla necessità di una Direttiva in materia di pagamenti di interessi e *di royalties* tra imprese, adotta una Risoluzione "su un codice di condotta in materia di tassazione delle imprese".

### ***5.1 La tassazione del risparmio***

Come si è detto, l'obiettivo di una Direttiva in materia è quello di evitare l'evasione delle imposte sui redditi degli investimenti finanziari dei privati. Secondo il Consiglio, l'ambito di applicazione della direttiva potrebbe essere limitato agli interessi versati in uno Stato membro ai privati residenti in un altro Stato membro. Essa dovrebbe ispirarsi al cosiddetto "modello della coesistenza", all'interno del quale ciascuno Stato applica una ritenuta alla fonte oppure fornisce agli altri Stati informazioni sui redditi da risparmio dei non residenti. Le ritenute alla fonte sui pagamenti di interessi a favore di privati non residenti potrebbero essere effettuate dall'agente pagatore, con la clausola che le misure volte al controllo della residenza fiscale dei beneficiari non dovrebbero

---

<sup>15</sup> "La politica tributaria nell'Unione Europea. Relazione sullo sviluppo dei sistemi tributari", COM(96) 546 def.

essere troppo gravose. E' inoltre auspicato che la soluzione prescelta venga estesa al di là dei confini comunitari.

## ***5.2 Il Codice di condotta sulla tassazione delle imprese***

I contenuti principali del Codice sono illustrati nella tavola 4.

Le norme si applicano ai provvedimenti tributari che influenzano la localizzazione delle attività d'impresa all'interno della Comunità, e dunque si riferiscono principalmente al trattamento dei non residenti. Viene finalmente individuata una definizione delle "misure potenzialmente dannose": si considerano dannose le misure che determinano un livello d'imposizione effettiva "nettamente inferiore" a quello applicato nel Paese considerato. Il livello d'imposizione effettivo è valutato attraverso il livello dell'aliquota nominale, i criteri per la determinazione della base imponibile, tutti gli altri elementi pertinenti. Il Codice fa esplicito riferimento alle agevolazioni riservate soltanto ai non residenti, che non riducono la base imponibile interna, che vengono concesse anche in assenza di un'attività economica sostanziale.

Altre norme precisano doveri e diritti degli Stati membri. Ad essi si richiede l'impegno di applicare i principi del Codice, non introducendo misure fiscali dannose e, se necessario, modificando la normativa vigente. Si richiede anche l'impegno allo scambio reciproco di informazioni sulle misure che potrebbero rientrare nel campo di applicazione del codice. E' invece diritto di ogni Stato membro discutere le misure fiscali di un altro, potenzialmente rientranti nel campo applicazione del codice. La valutazione delle misure fiscali, e della corretta applicazione dei principi del Codice, è affidata ad un Gruppo di esperti, istituito dal Consiglio, con rappresentanti dei diversi Stati membri, il 9 marzo 1998 ("Gruppo Monti").

---

<sup>16</sup> "Verso il coordinamento fiscale nell'Unione Europea. Un pacchetto di misure volte a contrastare la concorrenza fiscale dannosa", COM (97) 495 def.

La definizione di concorrenza fiscale dannosa del Codice non è dissimile da quella elaborata dall'OCSE, che, nell'aprile del 1998, dopo due anni di lavori, ha presentato un rapporto su *Harmful tax competition: an emerging global issue*, che focalizza l'attenzione soprattutto sulla concorrenza fiscale nell'ambito dell'imposizione dei redditi degli investimenti finanziari dei privati, che rappresentano anche la base imponibile più mobile. Gli Stati che praticano concorrenza sleale sono "paradisi fiscali", che non tassano i redditi degli investimenti finanziari (aliquota nominale o effettiva pari a zero) o applicano regimi preferenziali nei confronti dei redditi degli investimenti finanziari. I fattori chiave per identificare pratiche dannose sono quindi: tassazione effettiva zero o molto bassa; disposizioni legislative che vietano lo scambio di informazioni con gli altri paesi; mancanza di trasparenza delle norme tributarie; nessun obbligo da parte dei non residenti sullo svolgimento di attività di carattere economico; agevolazioni riservate ai non residenti.

Tavola 4: Il Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| Ambito di applicazione del Codice | Si applica alle misure fiscali (disposizioni legislative e regolamentari e pratiche amministrative) che hanno o possono avere una sensibile incidenza sull'ubicazione di attività imprenditoriali nel territorio della Comunità |
|-----------------------------------|---|

|   |   |
|---|---|
| Definizione di misure dannose                                       | <p>Sono misure potenzialmente dannose quelle che determinano un livello di imposizione effettivo nettamente inferiore al livello generalmente applicato nel paese interessato.</p> <p>Il carattere pregiudizievole di tali misure è valutato considerando:<br/> se le agevolazioni sono riservate solo ai non residenti o alle transazioni effettuate con non residenti; non incidono sulla base imponibile nazionale; sono accordate anche in mancanza di qualsiasi attività economica effettiva e di una presenza economica sostanziale all'interno dello Stato membro che offre queste agevolazioni; se le norme di determinazione dei profitti derivanti dalle attività interne svolte da un gruppo multinazionale si discostano dai principi generalmente riconosciuti a livello internazionale; se le misure fiscali difettano di trasparenza</p> |
| Status quo e smantellamento   | Gli Stati membri si impegnano a non introdurre nuove misure fiscali pregiudizievoli a norma del codice; a riesaminare, e a modificare ove necessario, la normativa vigente alla luce dei principi del codice  |
| Comunicazione delle informazioni e valutazione delle misure dannose | Gli Stati membri si scambiano reciprocamente informazioni sulle misure fiscali in vigore o previste, che potrebbero rientrare nel campo di applicazione del codice. Ogni Stato membro può chiedere di discutere le misure fiscali di un altro, che dovessero rientrare nel campo applicazione del codice e formulare osservazioni al riguardo. Nella misura in cui le misure fiscali sono adottate a sostegno dello sviluppo economico di particolari regioni, si dovrà valutare se esse sono proporzionate e mirate rispetto all'obiettivo perseguito.   |
| Procedure di valutazione  | La valutazione delle misure fiscali è affidata ad un gruppo istituito dal Consiglio, con rappresentanti dei diversi Stati membri  |
| Aiuti di Stato  | Impegno a promuovere una rigorosa applicazione delle norme sugli aiuti di Stato, a riesaminare i regimi fiscali in vigore ed i nuovi progetti degli Stati membri  |
| Lotta contro l'evasione e la frode fiscale                          | Invito agli Stati membri a cooperare nella lotta contro l'evasione e la frode fiscale, in particolare scambiandosi informazioni tra loro, secondo le rispettive legislazioni nazionali.   |
| Estensione geografica   | Adozione nell'ambito geografico più vasto possibile dei principi diretti ad eliminare le misure fiscali dannose   |
| Controllo e revisione   | Invito alla Commissione a trasmettere al Consiglio una relazione annuale al fine di assicurare un'attuazione equilibrata ed efficace del codice. Impegno del Consiglio e degli Stati membri a riesaminare il contenuto del codice due anni dopo la sua adozione.  |

### *5.3 Gli sviluppi recenti*

Il primo incontro del “Gruppo Monti” si è tenuto l'8 maggio 1998, al fine di stabilire modalità e contenuti degli interventi, con i seguenti obiettivi, da realizzare entro il giugno 1999: a) identificare ed esaminare i regimi preferenziali in ambito europeo; b) raggiungere un accordo sulla tassazione del risparmio; c) avviare contatti con i Paesi terzi confinanti, Svizzera, san marino, Andorra, Liechtenstein e Monaco<sup>17</sup>.

Per quanto riguarda l'esame dei regimi preferenziali, esso è in corso di completamento ed il Gruppo di esperti ha già stilato l'elenco delle segnalazioni ai diversi Paesi.

In merito alla tassazione del risparmio, c'è un accordo sostanziale sulla necessità di coordinamento, per impedire la predizione dei modelli teorici di azzeramento delle imposte sui redditi da risparmio. Si registra tuttavia una forte contrapposizione sulle modalità del coordinamento: applicazione di una ritenuta alla fonte minima del 20% sui redditi da risparmio dei non residenti o scambio di informazioni tra amministrazioni fiscali con la collaborazione degli intermediari finanziari. Il modello della coesistenza, sopra citato, dovrebbe consentire a ciascun Paese di applicare il regime che preferisce. L'accordo è previsto per il dicembre 1999.

Per quanto riguarda la tassazione societaria, il problema consiste nel costruire un accordo tra i Paesi per le modalità di attuazione dei contenuti del Codice, pur in presenza di un sostanziale consenso sulla necessità di combattere la concorrenza fiscale sleale.

Lussemburgo, Gran Bretagna, Svezia, Irlanda, Portogallo, Belgio e Olanda si sono apertamente impegnati a combattere forme di tassazione che favoriscono una concorrenza scorretta, affermando che le leggi impositive e le pratiche discriminatorie devono in linea di massima essere rimosse, per evitare distorsioni nella concorrenza all'interno della UE; questi stessi Paesi, però, sono per la maggior parte contrari ad un sistema unificato di tassazione o all'imposizione di un'eurotassa minima sulle società

---

<sup>17</sup> Svizzera, Andorra, Monaco non hanno nessuna forma di tassazione del risparmio dei non residenti; il Liechtenstein applica una ritenuta massima del 4%; San Marino prevede una ritenuta secca del 13%

(contro questo ultimo aspetto si sono ufficialmente schierati il Governo britannico e quello svedese), la cui proposta era stata avanzata dal Ministro delle Finanze tedesco Oskar Lafontaine.

Si possono quindi individuare due schieramenti contrapposti: Paesi contrari all'armonizzazione "a tappe forzate"; Paesi favorevoli all'introduzione di un'aliquota unica. Lo stesso commissario Mario Monti ritiene<sup>18</sup> che sia prematuro "... porsi traguardi troppo ambiziosi in materia di armonizzazione fiscale. La fissazione di un'aliquota minima obbligatoria, sotto la quale non sarebbe possibile scendere, sarebbe in questo momento prematura, se non altro perché prima sarebbe necessario quantomeno armonizzare le basi imponibili. Meglio quindi procedere con ordine e concentrarsi per ora sulla soppressione dei regimi preferenziali discriminatori come previsto dal Codice di Condotta sul fisco societario".

Una terza via potrebbe essere quella avanzata dal nostro Ministro delle Finanze, Vincenzo Visco, che ha proposto un regime comune europeo per determinare le basi imponibili, opzionabile da parte delle imprese, al posto del regime nazionale, e piena libertà di fissazione delle aliquote da parte del paese di residenza degli investitori internazionali. Si tratta comunque di un obiettivo non di breve periodo, data la complessità dei criteri di definizione dei profitti tassabili e le numerose opzioni che si offrono al legislatore.

## **6. Conclusioni**

La politica comunitaria in materia di tassazione dei redditi da capitale ha attraversato varie fasi, caratterizzate da una diversa propensione all'armonizzazione. Gli obiettivi ambiziosi del "Programma di armonizzazione delle imposte dirette" del 1967

---

<sup>18</sup> Monti: *è troppo presto per pensare a una tassazione minima per le società*, Sole-24 Ore, 26 Novembre 1998.

hanno lasciato il posto ad iniziative specifiche e mirate attualmente a combattere il fenomeno della concorrenza fiscale dannosa.

I risultati conseguiti sono stati molto modesti rispetto ai numerosi studi effettuati e alla varietà di direttive proposte. Alcune di esse non sono infatti mai neanche state adottate dal Consiglio delle Comunità, altre solo dopo molti anni e lunghi dibattiti.

Le recenti iniziative sulla tassazione del risparmio e l'introduzione del codice di condotta per la tassazione delle imprese, indotte dalla necessità degli Stati di difendersi dalla concorrenza dannosa, rappresentano invece l'inizio di un nuovo corso della politica comunitaria.

L'accordo sulla tassazione dei redditi degli investimenti finanziari dovrebbe essere raggiunto entro la fine del 1999.

Più lungo sarà il cammino per ciò che concerne la tassazione dei profitti societari. Al riguardo gioca un ruolo rilevante il processo decisionale in ambito europeo, con la regola dell'unanimità per le decisioni in materia fiscale. Si è già richiamata in precedenza la rigidità di questa regola di voto, che alcuni Paesi, in particolare Francia e Germania, vorrebbero sostituire con il "majority voting system", soprattutto in vista di un allargamento della Comunità Europea.

Infine, un ultimo problema merita di essere richiamato, quello dei rapporti con i Paesi terzi. La concorrenza fiscale non è infatti un problema europeo; qualunque accordo in ambito comunitario potrebbe rivelarsi più o meno efficace, in dipendenza dei comportamenti dei Paesi al di fuori della Comunità. Il problema dei rapporti tra "aree armonizzate" e Paesi esterni è infatti attualmente oggetto di studio anche a livello teorico<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Su questo tema, si vedano Konrad e Schjelderup, 1998. In particolare, gli autori dimostrano che, a certe condizioni, l'armonizzazione nell'ambito di un sotto-insieme di Paesi è "Pareto improving" per tutti i Paesi coinvolti.

## Bibliografia

Ambrosanio, M. F. – Bordignon, M., *La tassazione dei redditi societari in Europa: problemi e prospettive alla luce del processo di unificazione*, Politica Economica, n.2, 1994

Andel, N. *Directions of tax harmonization in the EEC*, in Cnossen, S. *Comparative tax studies*, North-Holland, 1983

Betten, R. *Aspects of the future EC corporation tax system - Commentary on the Ruding Report and the Commission guidelines*, *European taxation*, n.9, vol.32, 1992

Betten, R. *A proposed EC system for the taxation of corporate income and dividends*, *European taxation*, n.1, vol.32, 1992

Chown, J. *Commentary on the Ruding Report*, *European taxation*, n.4/5, vol.32, 1992

Cnossen, S. *Quale è il grado di armonizzazione nella Comunità Europea*, *Esperienze straniere e prospettive per l'ordinamento tributario italiano*, Cedam, 1989

Cnossen, S. *The case for tax diversity in the European Community*, *European Economic Review*, vol. 34, n.3/4, 1990

Commission des Communautés Europeennes, *Rapport du Comité de reflexion des experts indépendants sur la fiscalité des entreprises*, 1992

Commission des Communautés Europeennes, *La fiscalité dans l'Union Européenne*, SEC(96) 487 fina, Bruxelles, 1996

Commissione delle Comunità Europee, *La politica tributaria dell'Unione Europea. Relazione sullo sviluppo dei sistemi tributari*, COM(96) 546 def, Bruxelles, 1996

Commissione delle Comunità Europee, *Verso il coordinamento fiscale nell'Unione Europea. Un pacchetto di misure volte a contrastare la concorrenza fiscale dannosa*, COM(97) 495 def, Bruxelles, 1997

Cosciani, C. *La politica di armonizzazione delle Comunità europee*, *Tributi*, n.1, 1980

Confederation Fiscale Europeenne, *Memorandum for the EC Commettee of experts (Ruding Commettee) on the subjects of points of distorsion at the level of the European Community*, European taxation, n.2, vol.32, 1992

Devereux, M. *The Ruding Commettee report: an economic assessment*, Fiscal Studies, n.2, vol.13, 1992

Devereux, M.- Pearson, M. *The interactions of the corporate tax between the EC, Japan and the United States*, Bulletin for International fiscal documentation, n.8, vol.46, 1992

De Buitleur, D. *The Ruding Report and the EC Commission's response*, Bulletin for International fiscal documentation, n.1, vol.53, 1993

Ellis, M. *A practitioner's view of the Ruding Report*, European taxation, n.4/5, vol.32, 1992

European Communities, *European Commission press release: Commission proposes new guidelines on company taxation in the context of the further development of the internal market*, European taxation, n.7, vol.32, 1992

European Communities, Economic and social Commettee, *Opinion on the Commission communication to Parliament and the Council Guidelines on company taxation*, European taxation, n.6, vol.32, 1992

Genser, B. – Haufler, A., *Harmonization of Corporate Income taxation in the EU*, 1999

Gammie, M. *The harmonization of corporate income taxes in Europe: the Ruding Commettee Report*, Fiscal Studies, n.2, vol.13, 1992

Giovannini, A., *International capital mobility and capital income taxation. Thepry and policy*, European Economic Review, 34, 1990

Gordon, R. H. – Slemrod, J., *Do we collect any revenue from taking capital income?*, Tax policy and the economy, 2, 1988

Gordon, R. H., *Can capital income taxes survive in open economies?*, Journal of Finance, 47, 1992

Gravelle, J.G., *International tax competition: does it make a difference for tax policy?*, National Tax Journal, vol.39, 1986

Hamaekers, H. *Fiscal sovereignty and the tax harmonization*, Bulletin for International fiscal documentation, n.1, vol.53, 1993

Keen, M. *Aspects of harmful tax competition*, 1998

King, M. – Fullerton, D., *The taxation of income from capital*, Chicago University Press, 1984

King, M., *Harmonization of taxes on income from capital in EEC*, Special Paper, n. 18, LSI Markets Group, 1990

Konrad, K. A. – Schjelderup, G., *Fortress Building in Global Tax Competition*, 1998, forthcoming in Journal of Urban Economics

Longobardi, E. *Aspetti tributari del completamento del mercato interno*, in Mariani, M.-Ranci, P. *Il mercato interno europeo*, Il Mulino, 1988

Messere, K. *A personal view on certain aspects of the Ruding Report and the EC Commission's reaction to it*, Bulletin for International fiscal documentation, n.1, vol.53, 1993

Musgrave, P. B., *Merit and demerit of fiscal competition*, Public finance with several levels of government, a cura di R. Proud'homme, Foundation Journal Public Finance, 1990

Oates, W. E. – Schwab, R. M., *Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing?*, Journal of Public Economics, 35, 1988

Romoli Venturi, G. *Breve storia di quindici anni di lavori nel campo della armonizzazione delle imposte nella CEE*, Rivista di Scienza delle finanze e Diritto finanziario, 1974

Sinn, H. W., *Tax harmonization and tax competition in Europe*, European Economic Review, 34, 1990

Vanistendal, F. *The Ruding Committee report: a personal view*, Fiscal Studies, n.2, vol.13, 1992

Vanistendal, F. *Some basic problems on the road to tax harmonization*, Bulletin for International fiscal documentation, n.18, vol.5346, 1993

Weiner, J. M. – Ault, H. J., *The OECD's Report on harmful tax competition*, National Tax Journal, vol. LI, n. 3, 1998