

## Abstract

Problems of fiscal competition are at the forefront of the political and economic debate in the European Union. However, the several attempts made in the past to harmonise the tax system across European countries, especially for capital income taxation, have so far proved unsuccessful. Part of the reason lies in the uncertainty surrounding both the empirical relevance of tax competition in Europe and the normative interpretation to be given to it. This paper attempts to cast some light on these issues by reviewing critically what we know about the phenomenon on a theoretical side, what we know about its relevance on the empirical side, and which policies have been attempted in the past to tackle the problem and why they failed. The results of the paper do not provide definite answers, but hint to a more optimistic view than what is usually read in the literature. Tax competition effects are there, but their relevance is likely to have been exaggerated in the debate. Furthermore, a "limited" amount of tax competition is likely to be beneficial, as it helps solving several failures of the political system. This has also consequences for the policies to be sought in the European Union. Less ambitious policies, falling short of full harmonisation (such as a minimum tax rate for corporate taxation, non-discriminatory clauses supported on reciprocity grounds, and wider agreements among subset of countries) are likely to be both more beneficial and easier to implement.

*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. Michele Bagella

## 1. Introduzione

I problemi della competizione fiscale sono sempre di più al centro del dibattito economico e politico nell'Unione Europea. L'esperienza, unica nella storia, di un'unione monetaria accompagnata da una crescente integrazione dei mercati reali e finanziari, ma in assenza di un'autorità fiscale sovrana e con marcate differenze tra i paesi in merito non solo alle aliquote o alle basi imponibili dei tributi, ma agli stessi criteri contabili che determinino i redditi fiscali, solleva vive preoccupazioni tra gli operatori economici e le forze politiche. Tuttavia, a queste preoccupazioni non ha corrisposto finora una capacità altrettanto forte di risposta da parte delle autorità comunitarie. Benché i tentativi e le proposte per l'armonizzazione fiscale in Europa siano stati numerosi nella vita della Comunità prima e dell'Unione europea poi, ben poco è stato raggiunto in pratica, soprattutto per quanto riguarda l'imposizione diretta sui redditi di impresa e di capitale. A questi ben poco soddisfacenti risultati hanno contribuito più fattori: gli scarsi poteri attribuiti agli enti centrali di governo dell'Unione da parte dei trattati costitutivi della stessa, soprattutto per quanto riguarda l'imposizione fiscale diretta; le gelosie dei paesi costituenti che temono di veder ridotti ulteriormente i margini della propria sovranità fiscale, dopo aver già rinunciato a quella monetaria; i meccanismi decisionali della Unione in tema fiscale, che magnificano il potere di veto dei singoli componenti. Di conseguenza, i vari paesi sembrano procedere in ordine sparso, riadattando i sistemi tributari nazionali alla luce delle proprie esigenze e con scarsa considerazione delle possibili conseguenze sugli altri.

Tuttavia, alla radice di quest'impotenza dell'Unione nel campo fiscale vi è anche un'altra ragione, forse ancora più importante di quelle già segnalate: la genuina incertezza sugli effetti che i processi di concorrenza fiscale possono avere sugli equilibri economici e finanziari dei vari paesi. Vi è incertezza sul *segno* da attribuire alle possibili conseguenze della concorrenza fiscale, se si tratta cioè di conseguenza positive o negative; e vi è incertezza sulle *dimensioni* di questi effetti, se si tratta cioè di fenomeni quantitativamente rivelanti o meno. Data questa incertezza, presente nel dibattito scientifico non meno che in quello politico, non sorprende che l'azione politica appaia a sua volta confusa ed inconcludente. Un contributo chiarificatore sulle posizioni del dibattito e su ciò che sappiamo appare dunque potenzialmente utile; e a questo obiettivo è dedicato il presente studio.

In particolare, il lavoro si propone di fare brevemente il punto sui tre versanti su cui il problema della concorrenza fiscale in Europa può essere incanalato: quello delle posizioni *teoriche* contrastanti sul problema, quello delle *evidenze* empiriche, e quello delle *politiche*. Così il paragrafo 2 sintetizza brevemente gli elementi del dibattito teorico, mentre i paragrafi 3 e 4 discutono, rispettivamente, delle evidenze empiriche, dettagliando l'evoluzione dei gettiti, delle aliquote e delle basi imponibili dei redditi da capitale nei 15 paesi membri dell'Unione, e delle politiche, ricostruendo la storia delle proposte e degli studi sul tema avanzati nell'ambito della comunità europea.

Pur nelle sue finalità limitate, il lavoro di rassegna svolto nelle pagine che seguono mette in luce elementi di interesse e qualche spunto di maggior ottimismo per il futuro. Partendo dalla fine, il paragrafo 4 suggerisce che il sostanziale fallimento delle politiche comunitarie verso l'armonizzazione fiscale può essere attribuito da una parte ad un eccesso di ambizione negli obiettivi cercati e dall'altra ad una scarsa "fantasia" negli strumenti adoperati, limiti che appaiono entrambi in fase di superamento nella fase più recente dell'evoluzione delle politiche comunitarie. Il paragrafo 3 suggerisce che le

preoccupazioni relative alla concorrenza fiscale appaiono, anche se non infondate, forse esagerate e caso mai vanno riferite a particolari cespiti e a particolari paesi più che alla pluralità dei redditi da capitale. Il paragrafo 2, infine, argomenta che questa evidenza empirica non è in contrasto con la letteratura teorica; a ben guardare questa presenta infatti ragioni che possono spiegare quanto osservato. Per converso, essa dunque anche suggerisce strumenti di intervento potenzialmente efficaci per superare i problemi residui.

## **2. Il dibattito teorico: una breve sintesi per non addetti ai lavori**

### ***2.1 Cos'è la competizione fiscale?***

La letteratura sulla concorrenza fiscale si presenta ormai di dimensioni assai ragguardevoli e tale sicuramente da spaventare il neofita anche più volenteroso. La recente e parziale rassegna di Wilson (1999), per esempio, presenta nella bibliografia più di 150 lavori, alcuni dei quali costituiscono essi stessi rassegne di lavori precedenti. Non appare davvero dunque possibile, soprattutto nel breve spazio qui a disposizione, cercare di inseguire tutte le sfaccettature del problema e della letteratura collegata. Per fortuna, non è neanche necessario, visto che qui l'interesse è sulle *conseguenze* di massima che sulla base della letteratura ci dovremmo attendere dalla competizione fiscale in Europa, piuttosto che sulla enucleazione puntuale di tutti i canali attraverso i quali essa influenza il sistema economico di un paese.

Cosa dunque si intende per concorrenza fiscale? La definizione più generale e più corretta è semplicemente che la concorrenza fiscale è un processo attraverso il quale i diversi paesi scelgono in modo strategico e non cooperativo le variabili fiscali (aliquote, basi imponibili, servizi alle imprese ecc.) su taluni cespiti dotati di mobilità a livello internazionale, allo scopo di procurarsi vantaggi (gettito, capitali, tecnologia, occupazione) rispetto ad altri paesi (Keen, 1999). Il punto cruciale della definizione è "non-cooperativo" che indica appunto che le scelte di ciascun singolo paese avvengono nell'ignoranza o nell'indifferenza rispetto a quello che succede agli altri paesi. In termini più tecnici, il termine non-cooperativo rimanda anche a particolari giochi strategici studiati dagli economisti, quelli non cooperativi appunto, e ai relativi equilibri, cioè alle situazioni in cui ci aspetteremo di trovare i paesi in conseguenza degli incentivi offerti dall'interazione strategica alla quale sono sottoposti. Difatti, anche se non esclusivamente, la maggior parte dei modelli di concorrenza fiscale vengono analizzati nelle situazioni caratterizzate dagli equilibri di Nash, il concetto di soluzione fondamentale della teoria dei giochi cooperativi, ossia situazioni in cui non è possibile per nessun agente migliorare la propria situazione modificando le proprie scelte, *dato* le scelte effettuate dagli altri agenti con cui interagisce. Si tratta di una nozione di equilibrio nel senso che nessun agente avrebbe incentivo a deviare unilateralmente dalle scelte relative a quell'equilibrio, dato che tutti gli altri agenti giocano secondo quello stesso equilibrio.

Un notissimo risultato della letteratura sui giochi non-cooperativi è che gli equilibri di Nash sono spesso inefficienti nel senso di Pareto. E' cioè in genere possibile trovare altre situazioni in cui *tutti* gli agenti coinvolti nel gioco potrebbero stare meglio rispetto a quanto succede all'equilibrio di Nash, almeno (anche se non necessariamente)

*data* la possibilità di trasferimenti tra gli stessi agenti, così che nella nuova situazione coloro che ci guadagnano rispetto all'equilibrio di Nash possono più che compensare i perdenti. In altri termini, in un equilibrio di Nash, mentre non è possibile per ciascun agente migliorare la propria posizione modificando unilateralmente la propria scelta, è in genere possibile che una modifica *simultanea* nelle strategie giocate da tutti gli agenti, o di almeno gruppi di essi, possa condurre ad un miglioramento del benessere per essi, purché si consenta agli agenti di ridistribuire i vantaggi e le perdite tra di loro.

La ragione è semplice. Nella scelta non-cooperativa ciascun agente non tiene conto delle conseguenze delle sue azioni sugli altri agenti, e dunque, in un certo senso, non prende le scelte "giuste" da un punto di vista economico. Vi sono cioè delle "effetti esterni" nelle scelte dei vari agenti che non vengono "internalizzati" nel computo economico e ciò può condurre ad equilibri inefficienti, equilibri che potrebbero essere in principio eliminati attraverso un accordo cooperativo tra i giocatori.

E' questo risultato normativo a costituire il cuore del dibattito economico sulle problematiche relative alla concorrenza fiscale in Europa e altrove. Poiché i paesi europei prendono decisioni in modo autonomo sulla propria fiscalità (e dunque, presumibilmente, nel proprio interesse e non in quello di entità più generali come la Comunità o l'Unione europea), e poiché la fiscalità di un paese su un cespite mobile, come per esempio i redditi da capitale, influenza la base imponibile degli altri paesi, è a priori probabile che la situazione in Europa sia Pareto inefficiente; e che dunque siano possibili interventi correttivi vantaggiosi per tutti<sup>1</sup>. Inoltre, è anche presumibile che un sistema di tassazione decentrato produca conseguenze tanto più nefaste, tanto più forti sono gli effetti esterni tra i diversi paesi; cioè, tanto più mobili sono (o diventino, a seguito dell'abolizione di tutte le barriere legali e burocratiche ai movimenti di merci e fattori in Europa) le basi imponibili a livello internazionale.

Si noti che le implicazioni della teoria dei giochi applicate a questo contesto sono nette, ma deboli: esse suggeriscono sì che le scelte dei parametri fiscali in Europa non siano in genere Pareto ottime, ma non implicano che esse possano essere effettivamente migliorabili, a meno di non prevedere anche trasferimenti tra i paesi. Il miglioramento ipotizzabile dalla teoria dei giochi applicata a questo contesto è cioè solo potenziale e non effettivo. Inoltre, di per sé esse non determinano la *direzione* dell'inefficienza; non dicono, cioè se, per esempio, ci dovremmo aspettare che le aliquote sui redditi da capitali siano troppo basse o troppo alte rispetto ad una situazione ideale.

## ***2.2 Le implicazioni per le aliquote e per il benessere: basic model***

Molta della letteratura teorica si è concentrata su un tentativo di rispondere a queste domande, in particolare sulla seconda, anche se come vedremo è la prima in realtà forse la più importante, perché rimanda al problema fondamentale degli strumenti da impiegare per raggiungere effettivamente un miglioramento Paretiano in Europa. Il

---

<sup>1</sup> Tra parentesi, è la presenza di queste esternalità nella scelta dei parametri fiscali, dovuta alla impossibilità (ipotizzata) da parte dei governi di usare strumenti tributari perfetti (imposte in somma fissa) che spiega la differenza nei risultati con quelli legati al c.d "teorema di Tiebout". Quest'ultimo suggerisce che la competizione tra regioni o stati per attrarre residenti conduca ad una situazione efficiente, ma richiede che siano disponibili strumenti tributari perfetti: o imposte sul beneficio, o nel caso più semplice, quando sono gli individui a muoversi, tasse capitarie in somma fissa differenziate per regione.

suggerimento fondamentale della letteratura sul primo punto è che ci dovremmo aspettare che le aliquote in presenza di concorrenza fiscale siano *troppo basse* rispetto al livello ottimale. Questo perché ciascun paese tassando i redditi da capitali determina una fuoriuscita di essi a vantaggio degli altri paesi; e poiché questo vantaggio esterno non è considerato dal paese stesso al momento di effettuare le proprie scelte, questo sceglierà un'aliquota minore di quanto ottimale. Ma se tutti i paesi fanno così, in equilibrio, le aliquote saranno troppo basse rispetto al livello efficiente.

Per illustrare, si consideri il caso estremo di una comunità mondiale composta da tanti piccoli paesi tutti identici (cioè caratterizzati dalle stesse preferenze e dalle medesime dotazioni di fattori) che possono tassare (sulla base del *principio della fonte*) i redditi da capitale prodotti nel proprio paese e/o i redditi di un altro fattore non mobile (lavoro, terra ecc.). Si assuma, ancora per semplicità, che il capitale sia perfettamente mobile tra i diversi paesi ma, tralasciando le scelte risparmio-consumo degli agenti economici, in offerta perfettamente fissa a livello mondiale. Si assuma infine che il fattore fisso, per quanto non mobile a livello internazionale, sia elastico alla tassazione. In questo caso molto semplificato, i risultati del modello e le sue implicazioni normative sono assai nette.

Per capirlo, si immagini dapprima che un ipotetico governo mondiale, dotato di poteri coercitivi su tutti i paesi ed esclusivamente dedito alla massimizzazione del benessere collettivo (cioè, poiché tutti i paesi sono identici, dedito alla massimizzazione del benessere di ciascun *singolo* paese), scelga simultaneamente le aliquote in tutti i paesi. E' facile vedere che il sistema fiscale scelto da questo governo mondiale benevolente implicherebbe un'aliquota più alta (fino al 100%) sui redditi da capitale ed un'aliquota più bassa (zero, se il gettito sollevato sul capitale è sufficiente per le finalità di gettito della comunità) sui redditi del fattore non mobile. Questo perché tassare il capitale che è fisso a livello mondiale non comporta nessuna perdita di benessere in eccesso al gettito (quello cioè che gli scienziati delle finanze chiamano l'"eccesso di pressione"), mentre il fattore non mobile è elastico (per ipotesi) alla tassazione e dunque sottoporlo a tassazione implicherebbe una distorsione nelle scelte degli operatori che è costosa sul piano economico (un effetto di sostituzione e non solo di reddito)<sup>2</sup>. In altri termini, è efficiente tassare di più (o esclusivamente) il capitale perché questo non può "scappare" da nessuna parte, dato che le aliquote sono le stesse ovunque nel mondo e perché (per ipotesi) esso è offerto in modo fisso dagli operatori.

Si osservi anche che queste stesse aliquote, e per le stesse ragioni, verrebbero applicate da ciascun singolo paese in economie "autarchiche", dove cioè non sono possibili fuoriuscite di capitali. Di nuovo, poiché il capitale è in offerta fissa in ciascun paese, è più efficiente tassare questo piuttosto che il fattore elastico alla imposizione fiscale.

Cosa succede se invece nello stesso modello con mobilità del capitale sono i paesi a scegliere in modo non-cooperativo le imposte? Supponiamo per esempio che tutti i paesi scelgano in modo *simultaneo ed indipendente* le aliquote di imposta sul capitale: qual è il risultato? E' facile vedere che esso è esattamente l'*opposto* di quello ottimale: ciascun paese avrebbe un incentivo a ridurre le aliquote per attrarre il capitale, con il risultato che l'imposizione fiscale di equilibrio sarebbe più bassa (possibilmente zero) sui redditi da capitale e più alta sul fattore immobile di produzione. Per dirla in maniera diversa, ciascun paese percepisce l'elasticità dell'offerta del capitale nel proprio paese come infinita (perché, in assenza di costi di mobilità, ogni variazione

---

<sup>2</sup> Questa è un'applicazione banale della cosiddetta "regola di Ramsey". Si veda Ambrosanio et alia (1997).

infinitesimale nella tassazione del capitale implica un deflusso istantaneo dei capitali) mentre essa è in realtà zero a livello mondiale. L'equilibrio è dunque inefficiente nel senso di Pareto. Complicando un po' il modello così da tenere conto anche di eterogeneità nelle dotazioni di fattori tra i diversi individui, esso è possibilmente anche iniquo (sulla base del duplice criterio dell'equità verticale e orizzontale) se, come ragionevole, si assume che i percettori di redditi da capitali siano in media più ricchi dei percettori di redditi dal fattore immobile.

In questo semplice modello, dunque, "aprire le frontiere" conduce necessariamente ad aliquote troppo basse sui redditi da capitale e ad un'organizzazione del sistema tributario opposta a quanto ottimale. Naturalmente, è ovvio che in realtà né il capitale è in offerta fissa a livello mondiale né è perfettamente mobile a livello internazionale (così come del resto il lavoro non è perfettamente immobile tra paesi). Ma per continuità, fintanto che il capitale è più mobile internazionalmente del lavoro e fintanto che i paesi sono sufficientemente piccoli a livello internazionale da non influenzare il tasso di risparmio mondiale, questi risultati continueranno ad essere approssimativamente validi, suggerendo un risultato di inefficienza dalla concorrenza fiscale tra paesi. Inoltre, pur con qualche differenza nei dettagli analitici, questa conclusione continuerebbe ad essere ancora valida se i paesi usassero strumenti diversi dalle imposte, poniamo i servizi alle imprese o le regole sulla sicurezza ambientale o sul posto di lavoro, per farsi concorrenza. Di nuovo, eccessi di servizi alle imprese rispetto ai servizi alle persone (Keen e Marchand, 1997) o regole sull'ambiente o sul posto di lavoro troppo permissive (Oates e Schawb, 1988) ne risulterebbero. In tutti questi esempi, il tentativo di attrarre imprese e capitali conduce ad una "*race to the bottom*" (corsa al ribasso) che fa stare tutti peggio, rispetto al caso di una scelta cooperativa degli strumenti tributari tra i paesi.

Il modello base qui discusso presenta altri due aspetti di rilievo che vale la pena sottolineare per riferimenti futuri. In primo luogo, data la totale *simmetria* tra i diversi paesi, un accordo tra di essi condurrebbe *effettivamente* e non solo potenzialmente ad un miglioramento Paretiano. Cioè, se, partendo da una situazione di equilibrio non-cooperativo, tutti i paesi si mettessero d'accordo e aumentassero simultaneamente le aliquote sul capitale, tutti starebbero letteralmente meglio; il miglioramento sarebbe cioè effettivo e non solo potenziale. Con paesi identici, il problema non è dunque quello di trovare un accordo su quello che bisognerebbe fare per mitigare gli effetti negativi della concorrenza fiscale, perché questo è a tutti, compresi gli stessi paesi, del tutto ovvio. Casomai, il problema è quello di trovare strumenti ("punizioni" per i paesi che deviano) che sostengano l'accordo nel tempo, perché ciascun paese avrebbe in ciascun momento un incentivo a deviare e a abbassare le proprie aliquote così da attrarre capitale nel breve periodo ed aumentare le proprie entrate. Torneremo successivamente su questo punto, essenziale ma in qualche misura sottovalutato nella discussione corrente.

In secondo luogo, si osservi che nell'equilibrio competitivo del modello descritto sopra non ci sono movimenti di capitale tra i paesi; tutti abbassano le aliquote per attrarre capitale, ma all'equilibrio simmetrico, poiché tutti i paesi sono identici, tutti scelgono la stessa aliquota, e dunque ciascun paese si ritrova con la stessa dotazione di capitale che aveva inizialmente. Di nuovo, questo risultato è del tutto ovvio, ma ha importanti implicazioni che si estendono al di là del semplice modello qui descritto. In particolare, si immagini che qualcuno, come è stato fatto, cerchi delle evidenze empiriche a sostegno dell'esistenza o meno di fenomeni di concorrenza fiscale in

Europa. Come il punto sopra rende evidente, sarebbe assai ingenuo farlo usando come indicatore dell'esistenza o meno di problemi di concorrenza fiscale in Europa i flussi o le variazioni nei flussi di capitale tra i paesi. Nel modello appena descritto, in equilibrio, i flussi di capitale sono inesistenti; eppure la concorrenza fiscale non solo è presente ma ha effetti dirompenti, modificando interamente le scelte che i paesi farebbero in presenza di economie chiuse. Nel commentare i risultati della ricerca empirica riportati nel paragrafo 3, è ben tenere presente quest'indicazione della teoria.

### ***2.3. Le implicazioni sulle aliquote: no so basic model***

Nel modello semplice appena illustrato i problemi sollevati dalla concorrenza fiscale sono dunque chiari così come sono chiare le possibili soluzioni. Il problema naturalmente è che il modello discusso sopra è "troppo" semplice. Come già accennato, buona parte della letteratura recente si è posta la domanda se le implicazioni del modello sopravvivrebbero in economie più complesse e più realistiche di quella descritta sopra. Prendiamo per esempio l'implicazione centrale sul livello delle aliquote; compliciamo il modello precedente nei molti modi possibili per tenere conto di aspetti del mondo reale non presenti nel modello appena discusso e domandiamoci: è ancora vero che le aliquote sui redditi da capitale in un equilibrio non cooperativo dovrebbero tendere ad essere troppo basse rispetto all'ottimo?

La risposta è un qualificato "sì", anche se questo non è più vero se si considerano specifici esempi o specifici cespiti. Rimandando alla rassegna di Wilson (1999) per una discussione più approfondita, riepiloghiamo rapidamente le principali ragioni per cui i risultati della sezione precedente potrebbero essere rovesciati:

#### ***- Principio alla fonte, principio di residenza e tassazione delle multinazionali***

I risultati normativi relativi agli effetti negativi della concorrenza fiscale derivano naturalmente dall'ipotesi dell'uso di *imposte alla fonte* (dove cioè i redditi sono prodotti) nella tassazione dei redditi da capitale. Se invece le imposte sul capitale venissero sollevate sulla base di un *principio di residenza*, il problema scomparirebbe. Un residente verrebbe tassato nello stesso modo ovunque decidesse di investire i propri soldi, e dunque mentre il capitale verrebbe allocato efficientemente, non ci sarebbe alcun incentivo perverso per i paesi a ridurre le aliquote per aumentare la propria base imponibile (*capital export neutrality*). Perché dunque l'ipotesi comune nella letteratura che i redditi da capitale sono tassati sulla base del principio della fonte? Come stanno le cose nella realtà?

Per rispondere a questa domanda, bisogna distinguere prima di tutto tra *investimenti diretti* ed *investimenti di portafoglio*. Per questi ultimi, in teoria, in molti casi è in realtà previsto, nelle convenzioni internazionali bilaterali che disciplinano la materia, l'utilizzo del principio di residenza. Il problema, tuttavia, è che universalmente riconosciuto che tassare i redditi di residenti prodotti all'estero è estremamente difficile per l'impossibilità di accertarli in loco, e perché chi potrebbe farlo, e cioè i paesi dove tali redditi vengono prodotti, mostrano una naturale riluttanza a fornire le necessarie informazioni ai paesi di residenza degli investitori. L'ipotesi di tassazione alla fonte (spesso nella forma limitata di una *withholding tax* sugli interessi o sui dividendi)

appare dunque come un'ipotesi ragionevole dell'effettivo sistema di imposizione fiscale con cui gli investitori si confrontano in presenza di investimenti di portafoglio.

Per gli investimenti diretti, ed in particolare, per gli investimenti da parte delle società di capitali multinazionali, la storia è diversa. Per tutta una serie di ragioni storiche, politiche e economiche che sarebbe troppo lungo riprendere qui<sup>3</sup>, nessun paese ha mai rinunciato a tassare i redditi che vengono prodotti nel proprio territorio da non residenti. La tassazione degli investimenti diretti è dunque essenzialmente una tassazione alla fonte; tuttavia, nei limiti in cui questo è possibile, i paesi non hanno in genere neanche rinunciato a tassare i redditi prodotti dai propri residenti all'estero. Ciò genera potenziali problemi di "doppia tassazione" dei redditi transnazionali, che potrebbero condurre ad una contrazione negli scambi dannosa sia per i paesi importatori che per i paesi esportatori di capitali. Riconoscendo l'esistenza del problema, i paesi generalmente stipulano, sulla base di principi di reciprocità, trattati bilaterali che introducono convenzioni per mitigare la doppia tassazione dei redditi transnazionali. In pratica, il paese di residenza dell'investitore modera la tassazione sui cespiti già tassati all'estero, riconoscendo che essi sono stati già sottoposti a prelievo altrove. In genere, questo avviene riconoscendo all'impresa madre residente un *credito d'imposta* parziale sui dividendi pagati dall'impresa figlia, credito d'imposta commisurato alle imposte già pagate all'estero. Questo credito è parziale, nel senso che esso è riconosciuto solo nella misura in cui esso non superi il corrispondente debito d'imposta interno: il credito cioè non può mai diventare un sussidio. Esistono tuttavia altri metodi, come quello della *deduzione* (le tasse pagate all'estero vengono dedotte dal debito d'imposta nei confronti del paese di residenza) e *dell'esenzione* (i redditi prodotti all'estero sono esenti da tassazione nel paese di residenza).

E' ben noto nella letteratura che a seconda del tipo di accordo bilaterale in essere, gli effetti della competizione fiscale tra paesi sulle aliquote possono essere assai diversi (cfr. Fuest e Huber, 2000 per una recente rassegna). Il caso dell'esenzione è assimilabile a quello di una pura tassazione alla fonte, poiché i redditi non vengono più tassati nel paese di residenza, e dunque produce i risultati precedenti di aliquote sui redditi da capitale eccessivamente basse in equilibrio. Nel caso del credito d'imposta e della deduzione gli effetti possono ben diversi. In questo caso c'è infatti un incentivo ad *aumentare* le aliquote rispetto al livello efficiente, perché l'onere dell'imposta è in parte sostenuto dai non residenti. Siamo cioè nel caso *dell'esportazione dell'imposta*, piuttosto che della concorrenza fiscale. Addirittura, come dimostrato in un famoso lavoro di Bond e Samuelson (1989), se i paesi sono "grandi", nel senso che con la propria imposizione fiscale possono influenzare il tasso di interesse netto e non solo lordo del capitale (cioè, influenzare le decisioni di risparmio dei consumatori) e se possono discriminare la tassazione di residenti e non residenti, in equilibrio le aliquote sarebbero determinate ad un livello così alto da eliminare del tutto i flussi di capitali tra paesi. Questo perché il paese che importa il capitale ha sempre un incentivo a scegliere un'aliquota pari a quella

---

<sup>3</sup> In particolare, l'utilizzo di un principio alla fonte per i redditi d'impresa è generalmente giustificato sulla base dell'argomento che si vogliono evitare forme di discriminazione della tassazione tra imprese locali e sussidiarie locali di multinazionali estere (una versione del cosiddetto principio della *Capital import neutrality*) che potrebbero essere potenzialmente lesive della concorrenza. Inoltre, parte dei redditi da capitali sono in realtà rendite di localizzazione, che lo stato fonte percepisce di aver un diritto a tassare, ed in parte ancora la tassazione dei capitali risponde semplicemente ad un principio del beneficio, con le imposte che pagano per i servizi offerti alle imprese. Decidere sulla validità di questi argomenti, ed in particolare, distinguere quanta parte dei profitti di un'impresa siano rendite o redditi da capitali è naturalmente assai difficile sul piano pratico.

del paese esportare, poiché, in effetti, in questo caso è l'erario del paese esportatore che paga le imposte e non le imprese straniere, che dunque non vengono disincentivate ad investire nel paese. D'altra parte, il paese che esporta ha sempre un incentivo a scegliere un'aliquota *superiore* al paese importatore, perché ciò gli consente di deprimere il tasso di interesse netto e con ciò ridurre l'esportazione dei capitali. Questa rincorsa verso l'alto delle aliquote si interrompe solo quando le aliquote diventano così alte da eliminare completamente la base imponibile, cioè i flussi internazionali di capitali.

Poiché il sistema del credito parziale è di gran lunga quello più in uso in Europa come nel resto del mondo, si sarebbe dunque tentati a concludere che il problema della determinazione non cooperativa delle aliquote sul capitale in Europa, almeno per quanto riguarda la tassazione delle imprese, sia che le aliquote tendono ad essere *troppo alte*, non troppo basse, una posizione effettivamente sostenuta da alcuni autori (per esempio, Mintz e Tulkens, 1986). Ma questa conclusione sarebbe affrettata. Intanto, le ipotesi del modello di Bond e Samuleson (1989) non sono veramente rispettate nella realtà; esistono clausole di non discriminazione (e dunque l'incentivo al rialzo delle aliquote è mitigato dal fatto che aumentare le aliquote sui redditi prodotti da residenti all'estero significa anche tassare di più anche quelli prodotti all'interno) e sicuramente almeno alcuni paesi europei sono troppo piccoli per influenzare significativamente i *"terms of trade"*, cioè i prezzi relativi dei fattori. Inoltre, e più fondamentalmente, il sistema del *deferral* (per cui le imposte non sono pagate nel paese d'origine finché i redditi non vengono rimpatriati) e la possibilità che le imprese multinazionali hanno di spostare i profitti laddove la tassazione è più bassa tramite varie pratiche elusive<sup>4</sup> rende dubbio che il meccanismo descritto sopra possa essere effettivamente operativo. Se le imprese possono, almeno in qualche misura, scegliere dove far tassare i propri profitti, sceglieranno quei paesi dove la aliquota è più bassa, riproducendo così un sistema di tassazione che è almeno in qualche misura simile al sistema alla fonte discusso nella sessione precedente.

### - *Grandi paesi*

Se i paesi sono grandi relativamente al contesto internazionale, il rendimento del capitale netto può essere influenzato dal livello di tassazione scelto in un paese. Poiché la curva di offerta del capitale (percepita) da un paese è ora inclinata positivamente piuttosto che piatta, un aumento dell'aliquota in un paese genera una riduzione nel tasso di rendimento mondiale del capitale al netto dell'imposizione fiscale. Dunque, un incremento nell'aliquota sul capitale in un paese genera una minore esternalità positiva negli altri paesi, perché in parte il maggiore afflusso di capitali è compensato da una riduzione nell'offerta di capitale mondiale. Ne segue che con paesi grandi il costo dell'inefficienza associato al comportamento non-cooperativo nella determinazione delle aliquote è più basso. Tuttavia, date ipotesi ragionevoli sull'elasticità dell'offerta di risparmio al tasso di rendimento, continua ad essere ancora valido il risultato di aliquote troppo basse sui capitali rispetto al livello efficiente.

### - *Concorrenza imperfetta*

---

<sup>4</sup> Soprattutto, applicando prezzi di trasferimento distorti sulle transazioni tra le diverse componenti della multinazionale. A questo proposito vale la pena ricordare che oltre il 50% dell'intero commercio mondiale è composto di trasferimenti di merci tra branche diverse di una stessa multinazionale.

I modelli di concorrenza fiscale sono generalmente basati su ipotesi di mercati perfettamente concorrenziali. Cosa cambia se invece i mercati non sono competitivi? Il modello di Janeba (1988) suggerisce che il risultato sulle aliquote non cambia; se le imprese sono mobili, per attrarre le imprese e tassare le rendite i paesi competono spingendo verso il basso le aliquote. Cambia tuttavia l'implicazione normativa; con mercati non competitivi, è possibile dimostrare che il livello di benessere dei paesi è maggiore in presenza di concorrenza fiscale che in economie chiuse, perché esiste maggior concorrenza sul mercato dei prodotti ed il benessere dei consumatori è maggiore anche in assenza di tassazione delle imprese<sup>5</sup>.

In conclusione, il risultato fondamentale del *basic model*, e cioè che le aliquote sui redditi di capitali in presenza di mobilità internazionale degli stessi tendono ad essere troppo basse in un equilibrio non-cooperativo, sono in genere confermate dalla letteratura teorica anche in modelli più complessi. Al massimo, questo risultato tende ad essere qualificato, a seconda delle caratteristiche del modello considerato, nel senso che ci potrebbero essere situazioni o cespiti in cui questo non è vero (vedi il caso della tassazione delle multinazionali sotto diverse ipotesi sulle convenzioni internazionali), oppure tende ad essere mitigato, nel senso che la tendenza alla riduzione delle aliquote può essere minore di quanto previsto nel *basic model*, come nel caso di paesi "grandi". Tuttavia, come l'esempio dei mercati non competitivi dimostra, la valutazione *normativa* da attribuire a questo risultato può cambiare, quando alcuni elementi essenziali del modello di riferimento vengono modificati. Come vedremo nel prossimo paragrafo, questo è particolarmente vero quando sono le ipotesi relative al comportamento dei governi che vengono cambiate.

#### ***2.4 Le implicazioni normative: no so good o perfect governments***

Nel modello base del paragrafo 2.2, i governi sono ipotizzati, nella tradizione della Scienza delle Finanze (non di quella italiana, a dire il vero), come perfettamente informati, benevolenti e con capacità illimitate di prendere impegni credibili sul lato del prelievo fiscale. In questo caso, è per certi versi del tutto ovvio che la mobilità dei fattori e in particolare del capitale non possa far altro che peggiorare la situazione dal punto di vista del benessere sociale. In pratica, è come se nel risolvere il proprio problema di ottimo, il governo di trovasse di fronte, in un'economia aperta, ad un vincolo addizionale, il fatto cioè che certi fattori non possono essere più tassati perché altrimenti se ne vanno. Ed è un ben noto teorema del calcolo che aggiungere un vincolo ad un problema di ottimo vincolato, se il vincolo è stringente, conduce sempre ad una riduzione nel livello massimo raggiungibile della funzione obiettivo. E poiché la funzione obiettivo dei governi nei modelli precedenti non è altro che il benessere sociale, ne segue immediatamente che la mobilità dei fattori conduce ad un

---

<sup>5</sup> Questo risultato andrebbe confrontato con Sinn (1997), il quale suggerisce invece che la concorrenza fiscale in presenza di rendimenti decrescenti di scala è peggiorativa del benessere sociale. L'argomento di Sinn è tuttavia molto più generale e diverso; egli semplicemente nota come molti degli interventi pubblici sono generati da fallimenti del mercato, e sostituire la concorrenza tra stati alla concorrenza di mercato, la dove il mercato già non funziona, non può migliorare le cose. Naturalmente, il punto di Sinn, mentre corretto, è basato sull'idea che effettivamente lo stato intervenga solamente o principalmente in presenza di fallimenti del mercato. Questo è molto discutibile.

peggioramento del benessere sociale. Se tuttavia, alcune delle ipotesi precedenti sugli obiettivi o sugli strumenti a disposizione dei governi vengono modificate, ecco che allora anche i giudizi normativi sulla concorrenza fiscale possono cambiare.

Per esempio, un altro ben noto teorema dell'economia, il teorema del *second best*, afferma che in presenza di distorsioni nel sistema economico o di vincoli negli strumenti a disposizione delle autorità, l'introduzione di ulteriori distorsioni o ulteriori vincoli può condurre a miglioramenti e non a peggioramenti nel benessere sociale. La letteratura sulla concorrenza fiscale offre esempi di questo teorema. Si supponga per esempio che i governi siano ancora benevolenti e perfettamente informati, ma che abbiano capacità limitate di impegnarsi sui livelli di tassazione. Nel caso degli investimenti diretti in particolare, questo può creare un problema, perché mentre è vero che il capitale è molto mobile *ex ante*, cioè *prima* di scegliere la localizzazione dell'investimento, è anche vero che esso è molto meno mobile *ex post*, cioè *dopo* che l'investimento è stato effettuato. Un'impresa che decidesse di investire in un paese, una volta fatto l'investimento, avrebbe poi difficoltà a recedere da quell'investimento, perché è spesso costoso farlo. Macchinari, edifici, impianti, rete distributiva, azioni delle imprese controllate ecc. possono naturalmente sempre essere rivenduti, ma generalmente non è possibile farlo senza incorrere in qualche perdita addizionale. In altre parole, una volta fatto l'investimento, parte del capitale è *sunk* e non può essere recuperato. Ma questo rende vulnerabile un'impresa alla tassazione, perché finché il debito d'imposta dell'impresa resta inferiore al valore del capitale che è *sunk*, l'impresa non ha infatti più convenienza ad andarsene dal paese, anche se i livelli di tassazione altrove fossero inferiori.

Il punto naturalmente è che l'impresa è ben conscia del rischio che corre *ex post* investendo in un certo paese, e può dunque essere restia *ex ante* ad investire in quei paesi dove è possibile che in futuro vi siano interventi espropriativi, tramite la tassazione, da parte dei governi. Di conseguenza, il livello degli investimenti ed in genere la mobilità internazionale del capitale può essere minore di quanto non sia efficiente. Se il governo fosse in grado di impegnarsi in modo credibile a non aumentare l'imposta in futuro, avesse cioè *full commitment powers*, il problema sparirebbe, perché allora l'impresa avrebbe la garanzia di non essere espropriata in futuro. Il problema persiste perché in genere i governi non sono in grado di offrire queste garanzie. La legislazione fiscale può infatti sempre essere cambiata da un nuovo o dallo stesso governo, sulla base delle convenienze politiche del momento. Peggio ancora, *ex post*, il governo avrebbe un incentivo, proprio perché benevolente, ad aumentare l'aliquota d'imposta sui redditi d'impresa. Dopo l'investimento, il capitale è infatti, per le ragioni spiegate sopra, almeno parzialmente fisso; e dunque l'imposizione fiscale sul capitale non induce perdite di benessere addizionali rispetto al gettito raccolto. L'incapacità di impegnarsi credibilmente da parte dei governi conduce dunque a perdite di benessere.

Non sorprendentemente, in questo contesto la mobilità dei capitali e la concorrenza fiscale può avere degli effetti benevoli (Kehoe, 1989). In un certo senso, la concorrenza fiscale (e più in generale, l'evasione fiscale, la presenza di paradisi fiscali ecc.) consente ai governi di prendere impegni credibili a non aumentare l'imposta in futuro più di un certo livello, perché c'è sempre la possibilità che altri governi presentino l'impresa con aliquote più basse, inducendo una fuga di capitali. In presenza di concorrenza fiscale, di conseguenza, i livelli di investimento nei diversi paesi possono essere più alti che in assenza di essa e il livello di benessere sociale conseguentemente più elevato.

Naturalmente, quanto questo argomento sia credibile in un contesto europeo, dove i paesi hanno forti tradizioni democratiche e giuridiche e sono sottoposti a relazioni di lungo periodo tra di loro e con le imprese (per cui gli effetti di reputazione sono molto importanti) è discutibile. L'argomento è molto più convincente in paesi meno avanzati, quali i paesi in via di sviluppo o gli ex paesi dell'Est, dove i pericoli di modifiche radicali nel quadro politico sono sempre presenti. Per esempio, è un ben noto fatto empirico che il tasso di rendimento richiesto dalle imprese per effettuare un investimento negli ex paesi dell'est d'Europa è un multiplo di quanto richiesto nei paesi occidentali; e la mancanza di capacità di *commitment* politico da parte dei governi di quei paesi può ben essere una possibile spiegazione per queste osservazioni.

Più in generale, tuttavia, il punto è che una volta abbandonate le ipotesi tradizionali sui governi prima ricordate non è difficile trovare argomenti a favore di almeno un qualche grado di concorrenza fiscale<sup>6</sup>. Il principale di questi argomenti, dovuto originalmente a Brennan e Buchanan (1980) è che i governi possono non essere benevolenti, cioè possono essere non interessati a massimizzare il benessere sociale. Per esempio, nel modello del Leviatano, dovuto agli stessi autori, i governi intendono semplicemente massimizzare le proprie rendite politiche, che sono una funzione crescente delle risorse a loro disposizione, cioè del livello del gettito raccolto con la tassazione. In questo caso, è il sistema politico ad essere inerentemente inefficiente; si assume che anche nei sistemi democratici i cittadini non dispongano di meccanismi adeguati -- per esempio, per la presenza di asimmetrie informative a loro svantaggio -- per porre sotto controllo il comportamento dei politici. Di conseguenza, in un'economia chiusa, il livello delle aliquote è troppo alto rispetto a quello ottimale per i cittadini: il Leviatano sceglie le aliquote in modo da massimizzare l'entità del gettito raccolto, collocandosi nel punto in cui l'elasticità del gettito all' aliquota d'imposta è pari all'unità (il punto di svolta della cosiddetta "curva di Laffer").

In questo caso, di nuovo non sorprendentemente, aprire le frontiere e consentire la concorrenza fiscale tra governi può condurre a risultati migliorativi per il benessere sociale. Questo perché la concorrenza offre alle imprese e ai cittadini un altro strumento, oltre al voto, per controllare i politici, sfuggendo almeno in parte, e/o almeno su certi cespiti, alla tassazione, e riducendo così le aliquote di equilibrio e lo "spreco" della politica<sup>7</sup>. In pratica, aprendo le frontiere e consentendo la mobilità dei capitali, è come se si passasse da un modello con un unico monopolista ad uno con molti oligopolisti in concorrenza tra di loro, sostituendo cioè ad un Leviatano, tanti Leviatani. E così come nel mercato le rendite monopolistiche si riducono all'aumentare del grado di concorrenza, aumentando il livello di benessere dei consumatori, nello stesso modo la concorrenza tra Leviatani conduce ad una riduzione delle rendite politiche e ad un miglioramento del benessere dei cittadini<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Per esempio, Qian e Roland (1998) suggeriscono che la agguerrita concorrenza fiscale tra le province della Cina popolare sia stata efficace nel ridurre i fenomeni di *soft budget constraints* che tradizionalmente affliggono le imprese pubbliche degli ex paesi a socialismo reale, contribuendo in misura rilevante allo straordinario recente successo economico di quel paese.

<sup>7</sup> Per usare la nota terminologia di Hirsman (1980), l'apertura delle frontiere consente ad alcuni cittadini, i possessori di capitali, l'utilizzo della strategia della "exit" e non solo quella della "voice" per controllare i propri rappresentanti politici.

<sup>8</sup> Si noti che stiamo qui parlando di una concorrenza tra governi dello stesso livello (*concorrenza orizzontale*); se la concorrenza fosse *verticale*, cioè tra governi Leviatani di *diverso* livello -- per esempio, tra regioni e stato-- il risultato potrebbe essere ben diverso e perfino peggiore per il benessere sociale che nel caso di un unico governo (si veda Keen, 1998). Questo perché nel caso della concorrenza verticale

Il modello del Leviatano è naturalmente estremo e poco realistico; e tuttavia, non c'è dubbio che essa abbia influenzato e influenzi tuttora il dibattito politico sul problema della armonizzazione fiscale in Europa. Molti osservatori probabilmente accetterebbero una versione meno estrema del modello; probabilmente, i politici non sono né i feroci Leviatani del modello di Brennan e Buchanan né i meccanici massimizzatori del benessere sociale del *basic model*. La verità sta probabilmente nel mezzo; i politici o i burocrati sono probabilmente interessati ad aumentare un po' le dimensioni del settore pubblico, perché questo amplia le risorse poste sotto il loro controllo; ma sono anche probabilmente interessati ad aumentare anche il benessere sociale, o almeno il benessere dei propri elettori, non fosse altro perché, in un regime democratico, questo amplia le proprie probabilità di rielezione. Ne segue che se la concorrenza fiscale o viceversa l'armonizzazione fiscale sia desiderabile diventa essenzialmente un problema empirico; dipende cioè dal grado in cui nelle proprie scelte i politici sono influenzati dall'una o dall'altra delle due motivazioni.

Sviluppando questo ragionamento, Edwards e Keen (1996) propongono un semplice test empirico per decidere se la concorrenza fiscale sia benefica o meno. Si supponga di essere in un equilibrio non cooperativo con paesi identici come quello descritto nella sezione 2.2 e si supponga di aumentare simultaneamente l'aliquota in tutti i paesi. I cittadini avranno un costo in termini di risorse sottratte, ma beneficeranno in parte dello accresciuto gettito sotto forma di maggior offerta di beni pubblici (in parte, perché il gettito residuo verrà appropriato dal sistema politico sotto forma di rendite per il Leviatano). Se il beneficio netto è superiore al costo, includendo nel costo anche le rendite politiche appropriate dai politici, allora un po' meno di concorrenza fiscale e un po' più di armonizzazione fiscale rappresenta un miglioramento. Ripetendo l'esercizio per ogni livello di tassazione, si potrebbe determinare in teoria il "livello ottimale" di concorrenza fiscale, cioè quello in cui ulteriori passi verso l'armonizzazione beneficerebbero più il Leviatano che i cittadini. Ciò che è più interessante in questo modello è che in un certo senso esso supera la dicotomia nella valutazione normativa da attribuire alla concorrenza fiscale che ha caratterizzato finora la letteratura, a seconda delle ipotesi fatte sul funzionamento del sistema politico. Nel modello di Edwards e Keen (1996) un "po'" di concorrenza fiscale può ben essere il risultato ottimale dell'esercizio, un'implicazione su cui vale la pena riflettere anche sul piano concreto.

### ***2.5 Le implicazioni sugli strumenti: no so equal countries.***

Consideriamo adesso un'altra variante importante rispetto al *basic model* della sezione 2.2; supponiamo che, come avviene nella realtà, i paesi non siano più identici, ma differiscano in qualche aspetto importante, per esempio nella dimensione del territorio o della popolazione. Che cosa cambia nei risultati? Per quello che riguarda i risultati attesi sul livello delle aliquote in presenza di concorrenza fiscale, *ceteris paribus*, nulla; in genere, anche con paesi asimmetrici risulta ancora che il capitale è in un equilibrio non cooperativo tassato complessivamente troppo poco. Cambia tuttavia

---

l'esternalità tra i governi che tassano la stessa base imponibile è negativa: ogni unità di imposizione fiscale riduce e non aumenta la base imponibile degli altri governi. Poiché i governi non tengono conto di questi effetti nel determinare le proprie aliquote, queste tendono ad essere troppo alte in equilibrio non solo rispetto al livello efficiente ma anche rispetto a quella che sceglierebbe un unico governo Leviatano.

molto in termini delle implicazioni per la *policy* e di conseguenza per i suggerimenti per le politiche di armonizzazione nell'Unione Europea.

La letteratura teorica sulla concorrenza fiscale ha teso a sottovalutare il problema, perché, per ragioni di semplificazione analitica, ha tipicamente analizzato modelli con paesi simmetrici. Tuttavia, come già osservato, se i paesi fossero veramente tali, il problema della concorrenza fiscale sarebbe probabilmente assai meno rilevante in pratica. Questo perché con paesi identici, ciascuno di essi ricaverebbe un vantaggio immediato da un accordo teso ad armonizzare le aliquote ad un livello più alto di quello dell'equilibrio non cooperativo; e se è vero che ci sarebbe ancora un incentivo per ciascun paese a deviare dall'accordo riducendo le aliquote, trattandosi di relazioni ripetute e di lungo periodo, è facile immaginare che sarebbe possibile trovare sistemi per sostenere l'accordo, punendo i paesi devianti.

In altri termini, se la concorrenza fiscale è un problema, lo è probabilmente proprio perché i paesi sono diversi. In presenza di paesi asimmetrici, infatti, l'accordo in genere non è immediatamente benefico per tutti; per quanto si possano trovare situazioni alternative alla concorrenza dove i vantaggi sono nel complesso superiori alle perdite (una tautologica conseguenza della proprietà di non efficienza di Pareto degli equilibri non cooperativi), è del tutto possibile che in molte di queste, alcuni paesi ci rimettano rispetto all'equilibrio non cooperativo. Il miglioramento Paretiano è cioè solo potenziale; per essere reso effettivo, esso può richiedere compensazioni per alcuni paesi, ma definire l'entità o anche il segno di queste compensazioni può essere assai arduo in pratica.

Per capire l'origine delle difficoltà è opportuno osservare che nel caso della concorrenza fiscale "piccolo è bello"; sono piccoli paesi come il Lussemburgo, la Svizzera, Montecarlo ecc. ad essere generalmente accusati di scegliere aliquote o sistemi fiscali più favorevoli all'importazione di capitali finanziari; e certamente, i "paradisi fiscali" sono tutti paesi di dimensioni assai modeste. Ci sono più ragioni per ritenere che ciò non sia causale. Per esempio, abbiamo già visto sopra (sez. 2.3) che le implicazioni del modello tradizionale sono in parte diverse nel caso di "grandi" paesi, perché i grandi paesi non possono non tenere conto del fatto che anche il tasso di rendimento al netto delle imposte è influenzato dalle proprie scelte fiscali. Ma se questo è vero, allora quando a competere sul piano fiscale sono un paese grande ed un paese piccolo, il sistema degli incentivi con cui si confrontano i due paesi è diverso, anche a parità di tutti gli altri fattori (preferenze, allocazione iniziale dei fattori per abitante, tecnologie, ecc.). In particolare, il paese grande avrà minori incentivi a competere del paese piccolo, perché una riduzione dell'aliquota nel paese grande, aumentando il tasso di rendimento netto del capitale in equilibrio, determinerà un minor afflusso di capitali che nel caso di una corrispondente riduzione nel paese piccolo. In altre parole, il costo del capitale è meno sensibile alle scelte fiscali del paese grande (il paese grande ha, un po' paradossalmente, minor poter di mercato); ne segue che in equilibrio, il paese piccolo "sfrutterà" quello più grande, scegliendo aliquote più basse e godendo dunque di un maggior livello di capitale (e dunque di salari più alti per i residenti non mobili). La concorrenza fiscale è ancora inefficiente nel senso di Pareto; ma ora, non sorprendentemente, in un equilibrio non cooperativo il paese piccolo sta meglio che in assenza di concorrenza fiscale (Bucovetsky, 1991).

Kambur e Keen (1993), in un modello più stilizzato (dedito all'analisi dei fenomeni di *cross-border-shopping* tra regioni), suggeriscono ancora un'altra ragione, perfino più semplice, per cui i paesi di piccole dimensioni dovrebbero essere comunque

avvantaggiati dalla concorrenza fiscale anche in assenza di effetti sui *terms of trade*. In assenza di forme di discriminazione fiscale tra residenti e non residenti, ridurre le aliquote per un paese ha un vantaggio ed un costo. Il vantaggio è che si attrae più base imponibile dall'estero; il costo è che si tassano di meno i residenti e dunque si ottengono meno risorse. Ma questo trade-off è ovviamente più favorevole per il paese piccolo, per la semplice ragione che questo ha meno residenti, e dunque in equilibrio sceglierà un'aliquota più bassa del paese più grande. Le imposte risultano ancora troppo basse in equilibrio rispetto al livello efficiente; ma adesso uniformare il livello di tassazione tra i due paesi non è mai conveniente per il paese piccolo (Kambur e Keen, 1993).

Il punto dunque è che se si abbandona l'ipotesi chiaramente irrealistica di paesi simmetrici, non è più ovvio quali politiche dovrebbero essere adottate per eliminare o mitigare la concorrenza fiscale. In linea di principio, poiché c'è comunque un vantaggio di efficienza, si potrebbe raggiungere l'ottimo semplicemente uniformando le aliquote e poi trasferendo risorse ai paesi penalizzati. Ma questo può essere più facile a dirsi che a farsi. Intanto, ci possono essere difficoltà politiche per trasferire risorse ad alcuni paesi; il suggerimento di pagare San Marino o Montecarlo perché questi aumentino le tasse sul capitale, anche se fosse un *Pareto improving move*, può apparire bizzarro e inaccettabile all'opinione pubblica degli altri paesi. In secondo luogo, nella realtà esistono considerevoli incertezze sulle dimensioni dei vantaggi e delle perdite incontrati da ciascun paese a seguito della concorrenza fiscale, per cui calcolare l'entità dei trasferimenti compensativi può essere proibitivo. In terzo luogo, anche se un paese avesse un'idea precisa e fosse in grado di quantificare i vantaggi o le perdite subite a causa della concorrenza fiscale, non avrebbe un incentivo a dire la verità, perché mentire può servire ad aumentare il proprio *stake* al tavolo della contrattazione. Affermare che la concorrenza fiscale è inefficiente è dunque condizione necessaria, ma certamente non sufficiente, per determinare interventi migliorativi nel mondo reale; e questa è probabilmente la situazione in cui è attualmente bloccata l'Unione Europea.

Ciò non significa che la teoria non possa ancora offrire qualche suggerimento assai utile per la *policy*. Per esempio, Kambur e Keen (1993), nel modello asimmetrico prima ricordato, suggeriscono che l'imposizione di aliquote minime, a differenza della armonizzazione, possa aiutare a risolvere il problema. Anche in assenza di trasferimenti compensativi, sia il paese più piccolo che quello più grande risultano infatti avvantaggiati dall'imposizione di una soglia minima di tassazione, mentre non lo sarebbe il più piccolo, come già detto, se le aliquote fossero semplicemente uniformate ad un livello più elevato<sup>9</sup>. Konrad e Schjelderup (1999) mostrano come forse sia non necessario cercare l'accordo di tutti per ottenere miglioramenti Paretiani; nel loro modello, grazie alla complementarità tra fattori produttivi, un sottogruppo di paesi che si accorda nel ridurre la concorrenza fiscale, anche se gli altri restano fuori, può generare sufficiente surplus interno da rendere conveniente l'accordo stesso. Dato il vincolo imposto dal principio dell'unanimità nel contesto europeo, questo può essere un risultato assai importante, perché suggerisce che accordi di maggiore armonizzazione tra gruppi di paesi possono essere non solo più facilmente perseguibili di accordi globali ma anche più desiderabili. Allo stesso modo, la teoria può anche aiutare a identificare

---

<sup>9</sup> La differenza nei risultati dipende dall'interazione strategica tra i paesi. Con l'aliquota minima, il paese piccolo può prendere un impegno credibile a non ridurre l'imposta più di tanto; dato questo impegno, il paese grande troverà dunque conveniente aumentare la propria aliquota, così generando un afflusso di capitali nel paese piccolo sufficiente a compensarlo per l'accettazione dell'aliquota minima. Si veda anche Keen (1999).

*trade-off* importanti nelle politiche proposte ma non evidenti ad una riflessione affrettata. Per esempio, discutendo delle recenti proposte relative alla identificazione della "concorrenza fiscale dannosa" (cfr. il paragrafo 5), Keen (1999) mette in guardia sulle clausole di non discriminazione suggerite, per esempio, dal pacchetto Monti, perché esse possono estendere la concorrenza fiscale anche a sotto settori dell'economia precedentemente protetti da essa, grazie appunto alle forme di discriminazione.

## **2.6 Dunque?**

Riassumendo, la letteratura teorica offre qualche suggerimento utile ai fini del dibattito politico economico in Europa. Intanto, mentre è probabile che la concorrenza fiscale sia effettivamente inefficiente oltre certi livelli, nel senso che conduce ad una tassazione troppo bassa dei fattori più mobili, con effetti negativi anche sul piano dell'equità, un "po'" di concorrenza fiscale può essere non dannosa, perché aiuta a correggere vari fallimenti del sistema politico ed economico. In secondo luogo, quando si parla di concorrenza fiscale, si deve stare attenti a specificare il contesto; si è visto che per certi cespiti o per certe forme di tassazione (per esempio quella societaria), gli incentivi possono essere assai più deboli o anche opposti rispetto a quelli di una semplice riduzione delle aliquote. In terzo luogo, il problema più importante è quello di riuscire a trasformare il potenziale guadagno di efficienza indotto da forme di cooperazione fiscale in guadagno effettivo per tutti i paesi coinvolti. Vediamo adesso un po' più in concreto l'esperienza europea.

## **3. Evidenze**

Un problema cruciale nel dibattito sulla concorrenza fiscale concerne l'evidenza empirica, sotto due differenti profili. Da un lato, ci si chiede se le riforme delle imposte societarie, più o meno recenti, nella maggior parte dei Paesi OCSE, siano in qualche misura collegate a (o dettate da) considerazioni di "tax competition", nel senso di "fare concorrenza" o, al contrario, di "difendersi dalla concorrenza". Dall'altro, si tenta di indagare se i movimenti di capitale, in particolare gli investimenti in capitale produttivo, siano diventati più sensibili al fattore fiscale e si spostino quindi verso i Paesi a tassazione più favorevole.

Pertanto, un primo punto di riferimento per valutare se sia in atto un processo di concorrenza fiscale è rappresentato dalle indicazioni dei modelli teorici, discussi nella sezione precedente, secondo i quali questo processo dovrebbe portare ad una sorta di armonizzazione spontanea per quanto potenzialmente inefficiente, indipendente da politiche di coordinamento da parte dei diversi Paesi. In altre parole, si dovrebbe osservare un avvicinamento delle legislazioni tributarie dei Paesi europei. Un secondo punto di riferimento è invece costituito dai lavori empirici, che tentano di misurare la sensibilità della localizzazione degli investimenti produttivi al fattore fiscale.

### ***3.1 Evoluzione dei sistemi tributari in Europa***

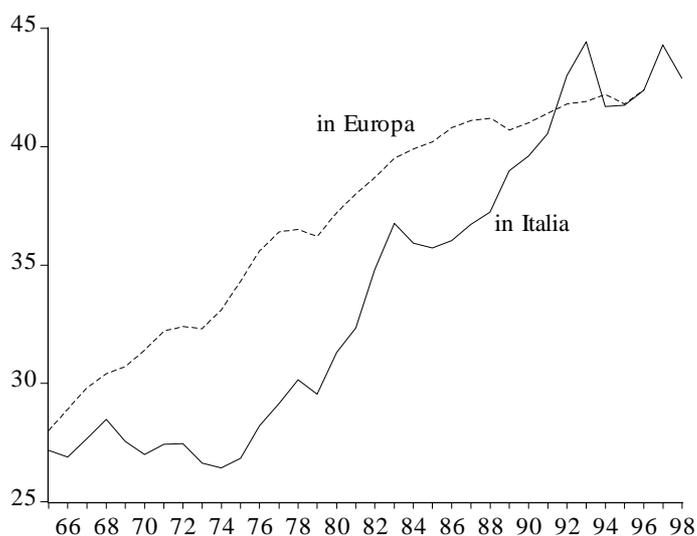
Prima di analizzare l'andamento delle imposte sui profitti societari nei Paesi europei, può essere utile fornire un quadro più generale, sia pure sintetico,

dell'evoluzione della struttura tributaria complessiva, che aiuti a comprendere le tendenze in atto negli altri comparti del prelievo fiscale.

- ***Pressione fiscale e struttura del prelievo fiscale***

Una caratteristica comune alla maggior parte dei Paesi europei è la crescita, quasi continua, della pressione fiscale negli ultimi trent'anni, dapprima per finanziare, almeno in parte, l'espansione della spesa pubblica e, più di recente, per rientrare dagli elevati disavanzi accumulati, in vista dell'Unione Monetaria. La pressione fiscale media europea si è, infatti, portata dal 28% nel 1965 al 37% circa nel 1980 al 42.2% nel 1998 (Figura 1 e Tabella 1).

**Figura 1 – La pressione fiscale in Europa**



Per quanto riguarda la composizione del prelievo complessivo, Figura 2, le principali variazioni sono avvenute tra il 1965 e il 1975, con lo spostamento da un prelievo basato prevalentemente sull'imposizione indiretta (che rappresentava il 38% circa delle entrate complessive) verso un prelievo basato sull'imposizione diretta. Nei vent'anni successivi nulla, o molto poco, è cambiato nella composizione media delle entrate fiscali. Tra il 1990 e il 1995 si è osservata una modesta crescita della quota dei contributi sociali.

**Tabella 1 – Pressione fiscale in Europa**

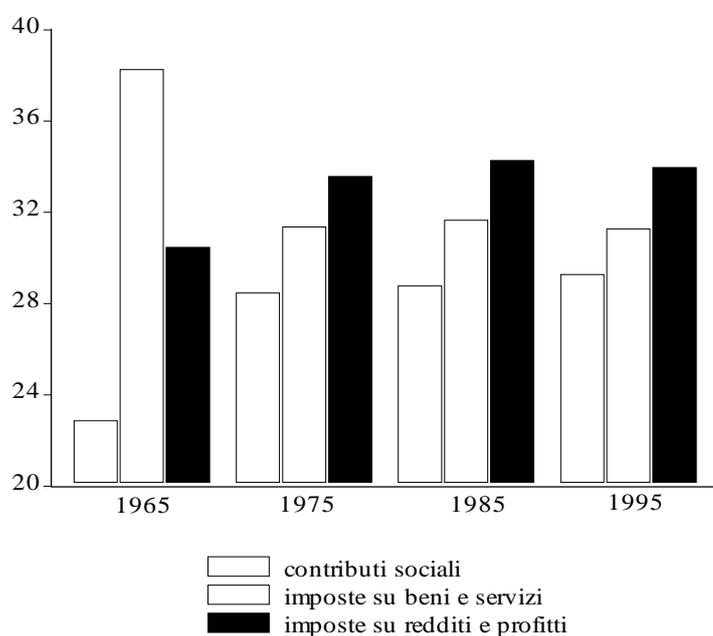
Paesi	1980	1993	1996	1998
Austria	40.3	43.4	44.0	44.3
Belgio	43.7	44.9	46.0	46.3
Danimarca	45.5	48.8	49.7	49.3
Finlandia	36.9	44.5	47.1	46.9
Francia	41.7	43.9	45.0	45.2
Germania	38.2	38.1	37.6	37.1
Grecia*	29.4	31.4	32.0	24.7*
Irlanda	32.6	35.4	33.2	32.3
Italia	31.3	43.4	42.9	43.5
Lussemburgo	42.0	44.7	46.6	45.1
Norvegia	42.7	40.1	41.5	43.6
Paesi Bassi	45.2	47.5	41.5	41.1
Portogallo	25.1	31.9	33.2	34.9
Regno Unito	35.1	33.8	35.1	37.6
Spagna	23.9	34.9	32.7	34.2
Svezia	48.8	48.6	50.0	53.0
Media U.E.	36.9	40.9	41.4	42.2

\* esclusi contributi sociali e imposte locali

Fonte: elaborazioni su dati OCSE, Revenue Statistics, anni vari

La Tabella 2 pone invece a confronto la composizione del gettito totale, nei singoli Paesi considerati, nel 1980 e nel 1996, in modo da individuare quelli, la cui struttura del prelievo si discosta maggiormente dalla media. Spiccano, nel 1980 come nel 1996, la Danimarca e la Francia. La prima si caratterizza per il peso rilevante delle imposte dirette, circa il 60% del gettito fiscale complessivo contro una media del 34,2%, e per la scarsa incidenza dei contributi sociali, solo il 3,5% del totale contro una media del 28,9%. La seconda si distingue, al contrario, per la minore rilevanza delle imposte dirette, solo il 18% del gettito totale, e la forte incidenza dei contributi sociali, quasi il 45%.

**Figura 2 - Composizione media delle entrate fiscali in Europa**



**Tabella 2 – Struttura del gettito fiscale in Europa**

Paesi	1980				1996			
	ReP	BeS	CS	Altre	ReP	BeS	CS	Altre
Austria	26.7	31.5	37.9	3.9	27.8	28.6	41.1	2.5
Belgio	41.0	26.2	30.4	2.4	38.1	27.0	32.3	2.6
Danimarca	55.0	37.4	1.8	5.8	60.2	32.7	3.5	3.5
Finlandia	42.7	35.7	19.6	2.0	41.7	30.1	25.8	2.4
Francia	18.1	30.4	44.9	6.6	18.0	27.3	45.4	9.4
Germania	35.1	27.1	34.5	3.3	28.4	27.9	40.6	3.0
Grecia	19.4	41.2	34.7	4.7	22.4	42.8	31.4	3.4
Irlanda	36.5	43.7	14.5	5.3	40.9	39.7	14.6	4.8
Italia	31.1	26.5	38.6	3.8	34.4	25.9	34.4	5.4
Lussemburgo	43.7	21.0	29.7	5.6	38.1	27.7	26.6	7.6
Norvegia	41.8	35.4	21.1	1.7	36.5	38.1	23.3	2.1
Paesi Bassi	32.8	25.2	38.1	3.9	27.0	28.6	39.6	4.8
Portogallo	19.7	44.9	29.5	3.3	28.5	42.6	25.7	3.2
Regno Unito	37.8	29.2	26.6	2.1	36.8	35.2	17.3	10.7
Spagna	26.0	20.7	48.6	4.7	29.0	29.2	35.9	5.9
Svezia	43.5	24.0	28.8	1.1	41.0	22.8	32.3	3.9
Media U.E.	33.9	31.0	29.0		34.2	31.2	28.9	

Legenda: ReP: Imposte sui redditi personali e sui profitti;

BeS: imposte sui beni e servizi; CS: contributi sociali

Fonte: elaborazioni su dati OCSE, Revenue Statistics, anni vari

### **- Le imposte sui redditi personali**

La crescita della pressione tributaria nei Paesi europei è stata accompagnata e sostenuta anche dalla crescita delle imposte sui redditi delle persone fisiche, che rappresentano, nella media europea, circa l'11,5% del PIL, contro il 7,2% nel 1965. Nel corso degli anni, la maggior parte dei Paesi considerati ha modificato l'assetto dell'imposta sui redditi delle persone fisiche, con variazioni delle aliquote, del numero degli scaglioni, delle deduzioni e detrazioni. Una caratteristica comune di tali riforme è stata, lungo un trend iniziato nella seconda metà degli anni Settanta, la drastica riduzione dell'aliquota marginale massima, in particolare tra il 1986 e il 1992 (Tabella 3), accompagnata dalla riduzione del numero degli scaglioni. Solo pochi Paesi mantengono aliquote superiori al 50%.

Altri elementi che hanno qualificato le riforme delle imposte personali sono stati, in misura diversa nei diversi Paesi, l'aumento delle fasce di esenzione, l'ampliamento delle basi imponibili, la semplificazione della struttura dell'imposta.

**Tabella 3 – Aliquote delle imposte sui redditi delle persone fisiche**

Paesi	Aliquota massima e numero di scaglioni					
	1986		1992		2000	
	Aliquota	Scaglioni	Aliquota	Scaglioni	Aliquota	Scaglioni
Austria	62	10	50	5	50	5
Belgio	72	12	55	7	55	7
Danimarca	45	3	40	3	35.4	4
Finlandia	51	11	39	6	38	6
Francia	65	12	56.8	12	54	7
Germania	56	//	53	3	51	4
Grecia	63	18	50	4	45	6
Irlanda	58	3	52	3	46	2
Italia	62	9	51	7	46	5
Lussemburgo	57	21	50	17	46	18
Norvegia	40	8	14	2	28	3
Paesi Bassi	72	9	60	3	60	4
Portogallo	60	//	40	4	40	5
Regno Unito	60	6	40	2	40	3
Spagna	66	34	56	16	39.6	6
Svezia	50	10	20	1	25	3

Fonte: European tax handbook, IBFD, 2000

### **- L'imposizione indiretta**

Attualmente le imposte generali sui beni e servizi, che includono l'imposta sul valore aggiunto, rappresentano, in tutti i paesi considerati, una quota di gettito complessivo più rilevante rispetto alle imposte specifiche (Tabella 4). Infatti, l'imposta sul valore aggiunto costituisce la principale imposta indiretta applicata in Europa, come mostra la Tabella 5, che illustra la quota del gettito IVA sulle entrate fiscali complessive e sul gettito delle imposte indirette. In particolare, tra il 1980 e il 1996, l'incidenza

media dell'IVA sul gettito totale è aumentata dal 16,7% al 17,9%. La quota media sul totale delle imposte indirette è invece rimasta stabile, intorno al 57%.

La politica comunitaria in merito all'imposta sul valore aggiunto è stata caratterizzata da due orientamenti, in particolare. Da un lato, i diversi Paesi hanno perseguito l'ampliamento delle basi imponibili, con la quasi scomparsa delle aliquote pari a zero, l'aumento delle aliquote ridotte e dell'aliquota ordinaria (Francia, Germania, Spagna e Lussemburgo). Parallelamente, sono anche state abbassate le aliquote più elevate, come quelle sui beni di lusso (in Belgio, Francia, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna). D'altro canto si è tentato di semplificare la struttura del tributo, attraverso la riduzione del numero delle aliquote previste in ciascun Paese, attualmente, in genere, non superiore a tre. Le aliquote ordinarie si presentano tuttavia ancora differenziate, entro un ventaglio che va dal minimo del 15% in Lussemburgo – l'aliquota standard minima consentita dalla Commissione Europea - al massimo del 25% in Svezia (Tabella 6).

**Tabella 4 – Struttura dell'imposizione indiretta in Europa**

Paesi	Imposte generali				Imposte specifiche			
	1980		1996		1980		1996	
	% del PIL	% del gettito	% del PIL	% del gettito	% del PIL	% del gettito	% del PIL	% del gettito
Austria	8.1	20.1	8.4	19.1	4.1	10.1	3.5	8.0
Belgio	7.4	16.8	7.0	15.3	3.4	7.8	4.3	9.4
Danimarca	10.1	22.2	10.2	19.5	6.1	13.4	6.0	11.5
Finlandia	6.9	18.7	8.6	17.8	6.1	16.7	5.6	11.5
Francia	8.8	21.1	8.1	17.7	3.5	8.4	4.0	8.8
Germania	6.3	16.6	6.7	17.6	3.5	9.3	3.5	9.3
Grecia	3.9	13.2	9.5	23.3	7.4	25.1	6.9	16.9
Irlanda	4.8	14.8	7.0	20.9	9.2	28.3	5.7	16.8
Italia	4.7	15.6	5.6	13.0	3.0	9.7	4.2	9.8
Lussemburgo	4.5	10.7	6.7	15.0	4.1	9.7	5.5	12.3
Norvegia	7.8	18.2	8.6	21.0	6.9	16.2	6.6	16.0
Paesi Bassi	7.1	15.8	7.0	16.1	3.3	7.3	4.1	9.5
Portogallo	4.0	16.2	8.0	22.8	6.8	27.2	6.7	19.2
Regno Unito	5.2	14.8	7.0	19.4	4.7	13.3	5.0	14.0
Spagna	2.4	10.2	5.5	16.4	2.5	10.5	3.5	10.3
Svezia	6.5	13.4	7.0	13.5	4.5	9.2	4.5	8.6
Media U.E.	6.1	16.0	7.5	17.8	4.8	13.7	4.9	14.0

Fonte: elaborazioni su dati OCSE, Revenue Statistics, anni vari

**Tabella 5 – La rilevanza dell’IVA in Europa**

Paesi	% del gettito fiscale totale		% del gettito imposte indirette	
	1980	1996	1980	1996
Austria	20.1	19.0	63.8	67.0
Belgio	16.8	15.2	64.2	56.5
Danimarca	22.2	19.5	59.4	59.6
Finlandia	17.3	17.1	54.0	56.7
Francia	20.9	17.2	68.6	63.1
Germania	16.6	17.6	61.4	63.0
Grecia	-	22.7	-	52.6
Irlanda	14.7	20.9	33.7	52.6
Italia	15.6	13.0	59.0	50.3
Lussemburgo	10.7	15.0	50.9	54.1
Norvegia	18.2	21.0	51.5	55.2
Paesi Bassi	15.8	16.1	62.7	56.4
Portogallo	-	23.0	-	54.0
Regno Unito	14.8	19.4	50.5	55.1
Spagna	-	16.3	-	56.0
Svezia	13.4	13.5	55.7	59.3
Media U.E.	16.7	17.9	56.6	57.0

Fonte: elaborazioni su dati OCSE, Revenue Statistics, anni vari

Infine, per quanto riguarda le imposte specifiche, è certamente fallito il tentativo di una totale armonizzazione, secondo la proposta della Commissione Europea nel 1987. Sembra invece essere stata accolta la proposta del 1992 di aliquote minime su determinati prodotti (in particolare, oli minerali e sigarette), che in alcuni Paesi ha portato all’abolizione delle accise di scarsa rilevanza in termini di gettito.

**Tabella 6 – Aliquote dell'imposta sul valore aggiunto**

Paesi	IVA introdotta nel	Prima aliquota introdotta	Aliquota ordinaria dell'imposta sul valore aggiunto		
			1986	1992	2000
Austria	1974	16.0	20	20	20
Belgio	1971	18.0	19	19	21
Danimarca	1967	10.0	22	22	25
Finlandia	1968	17.0	19.05	22	22
Francia	1954	20.0	18.6	18.6	19.6
Germania	1968	10.0	14	14	16
Grecia	1987	18.0	--	18	18
Irlanda	1972	16.4	23	23	21
Italia	1973	12.0	18	19	20
Lussemburgo	1970	8.0	12	12	15
Norvegia	1970	20.0	20	20	23
Paesi Bassi	1969	12.0	19	18.5	17.5
Portogallo	1986	17.0	17	17	17
Regno Unito	1973	10.0	15	17.5	17.5
Spagna	1986	12.0	10	12	16
Svezia	1969	11.1	23.5	25	25

Fonte: European tax handbook, IBFD, anni vari

### ***3.2 Evoluzione delle imposte societarie in Europa***

#### ***- Le aliquote nominali ed effettive***

Per le imposte societarie, si osserva (Tabella 7) lo stesso fenomeno rilevato per le imposte sui redditi delle persone fisiche, cioè una costante riduzione dell'aliquota base. Ad esempio, in Germania l'aliquota sugli utili non distribuiti è stata abbassata dal 56% nel 1986 al 40% nel 2000; in Danimarca dal 50% al 32%; in Irlanda dal 51% al 24%. Anche in Italia, a fronte di un aumento dell'aliquota dal 36% al 37%, è stata abolita l'ILOR (16,2%) ed è stata introdotta la DIT, che può abbassare l'aliquota media al 27%. Fanno eccezione l'Austria, dove l'aliquota è aumentata dal 30% al 34%, e la Finlandia, che dopo aver ridotto l'aliquota base dal 33% al 23%, ha deciso un aumento al 29%. L'esito di questo processo è la riduzione del differenziale massimo tra le aliquote, che è sceso da 28 a 16 punti.

La riduzione delle aliquote nominali non si è verificata solo nei Paesi europei, ma nella maggior parte dei Paesi OCSE, secondo un processo imitativo, ovvero seguendo l'esperienza degli Stati Uniti, nel quale alcuni studiosi rinvennero chiari segnali di concorrenza fiscale (per l'insieme dei paesi OCSE, la media delle aliquote si è ridotta dal 44% nel 1988 al 36% nel 1997). In realtà, il problema è più complesso; la riduzione delle aliquote nominali non può essere considerata un chiaro indice di concorrenza fiscale. In primo luogo perché le aliquote nominali dell'imposta societaria sono solo un indicatore parziale dell'onere tributario sui profitti delle imprese; in

secondo luogo, perché la riduzione delle aliquote è stata spesso finanziata attraverso l'ampliamento delle basi imponibili (Williams, 1991; Messere, 1993).

**Tabella 7 – Aliquote delle imposte sui profitti societari**

Paesi	1986	1992	2000	Annotazioni
	Aliquota base			
Austria	30	30	34	
Belgio	45	39	39	Si aggiunge un "austerity surcharge" del 3%. Si applicano aliquote ridotte (minimo 28%) per redditi inferiori a 13 milioni di BEF
Danimarca	50	38	32	
Finlandia	33	23	29	
Francia	45	37-42	33.33	Alle grandi imprese si applica una sovrattassa del 10%. L'aliquota ordinaria è ridotta al 19% sulla quota dei profitti ritenuti delle piccole e medie imprese
Germania	56-36	50-36	40-30	L'aliquota più elevata si applica agli utili non distribuiti. Si aggiunge un contributo di solidarietà del 5,5%
Grecia	49	46	35-40	L'aliquota più elevata si applica alle società non quotate
Irlanda	51	40	24	L'aliquota sarà ridotta al 20% nel 2001, al 16% nel 2002 e al 12.5% nel 2003
Italia *	46.4	52.2	37	Si applica il meccanismo della DIT, che può ridurre l'aliquota al 27%
Lussemburgo	40	33.33	30	Si aggiunge una sovrattassa del 4% per alimentare il fondo di disoccupazione. Sono previste aliquote ridotte per redditi inferiori a 600.000 LUF
Norvegia	28	27.8	28	
Paesi Bassi	42	35	35	L'aliquota si riduce al 30% sui primi 50.000 NLG
Portogallo	42-47	36	32	
Regno Unito	35	33	30	Per le piccole imprese, per l'anno 1999-2000, l'aliquota è ridotta al 20%
Spagna	35	35	35	L'aliquota si riduce al 30% sui primi 15 milioni di ESP per le piccole imprese
Svezia	52	30	28	

\* Inclusa l'ILOR

Fonte: European tax handbook, IBFD, anni vari

Se le aliquote nominali dell'imposta societaria sono state drasticamente ridotte in molti Paesi, che cosa è invece accaduto alle aliquote effettive d'imposta? Gli studi empirici (per una rassegna, Genser e Haufler, 1999) mettono in evidenza alcuni aspetti significativi: a) le aliquote marginali effettive non hanno seguito l'andamento di quelle nominali e, nella media europea, sono rimaste praticamente costanti, o lievemente diminuite, nel corso degli anni Ottanta e dei primi anni Novanta<sup>10</sup>; b) si sono ridotti i

<sup>10</sup> Se si considera il periodo 1980-1991, l'aliquota marginale effettiva nella media europea, esclusa la Germania, è aumentata 13,2% al 14,8%, Haufler, 1999.

differenziali tra le aliquote marginali effettive nei Paesi europei; c) le aliquote medie effettive hanno mostrato un andamento difforme, dal 1980 al 1996, nei diversi Paesi europei, con riduzioni in Belgio, Francia, Germania e Regno Unito; stabili in Svezia, Austria, Paesi Bassi e Grecia; in aumento in Italia. Nella media dei Paesi europei mostrerebbero una lieve riduzione, simile a quella delle aliquote marginali. Occorre tuttavia sottolineare che il dato medio, in un contesto di competizione fiscale, non assume grande significato.

Una possibile spiegazione del fatto che la caratteristica più visibile delle riforme delle imposte societarie sia la riduzione delle aliquote nominali può essere rinvenuta nella considerazione che le grandi imprese multinazionali hanno acquisito una grande abilità nell'attuare pratiche di rilocalizzazione dei *paper profits* e che, a questo scopo, il fattore rilevante è costituito dalle aliquote nominali<sup>11</sup> e non dalle aliquote effettive.

### **- Le basi imponibili**

La riduzione dei differenziali nelle aliquote nominali non è stata accompagnata da un avvicinamento delle regole per la determinazione delle basi imponibili, che si presentano ancora molto diverse nei Paesi europei. Criteri differenti disciplinano infatti il trattamento fiscale delle perdite, delle plusvalenze, degli ammortamenti, della valutazione delle scorte. Le Tabelle 8, 9 e 10 illustrano, a titolo di esempio, il quadro relativo al trattamento delle perdite, alla valutazione delle scorte e agli ammortamenti.

**Tabella 8 – La valutazione delle scorte**

FIFO	LIFO	Min(ca;vr)	CMP	Altri
Austria	Austria	Austria	Belgio	Irlanda
Belgio	Belgio	Belgio	Francia	Italia
Danimarca	Germania	Danimarca	Lussemburgo	Lussemburgo
Finlandia	Grecia	Finlandia	Spagna	Spagna
Francia	Italia	Francia		
Grecia	Lussemburgo	Germania		
Lussemburgo	Spagna	Grecia		
Norvegia		Irlanda		
Spagna		Lussemburgo		
Svezia		Norvegia		
		Spagna		
		Svezia		
		Regno Unito		

Legenda: Min(ca;vr): minimo tra costo d'acquisto e valore di rimpiazzo; CMP: costo medio ponderato; Fonte: European tax handbook, IBFD, 2000

Come si vedrà nelle pagine che seguono, trattando dei tentativi e delle proposte di armonizzazione in seno alla Comunità Europea, la discussione sui criteri di definizione delle basi imponibili è sempre stata rinviata, senza alcuno sforzo concreto di imboccare la strada verso una maggiore uniformità.

<sup>11</sup> Più esattamente si dovrebbe parlare di aliquote effettive medie di imposte (cfr. Devereux e Griffith, 1998) dove comunque la componente relativa alle aliquote nominali è rilevante.

**Tabella 9 – Metodi d’ammortamento e presenza di switch-over**

Quote costanti	Quote decrescenti	Altri metodi	Switch-over
Austria	Belgio <sup>1</sup>	Germania <sup>3</sup>	Danimarca
Belgio	Danimarca	Portogallo <sup>7</sup>	Germania
Danimarca	Finlandia <sup>2</sup>	Spagna <sup>8</sup>	Irlanda
Finlandia <sup>2</sup>	Francia <sup>1</sup>		Spagna
Francia	Germania		Regno Unito <sup>6</sup>
Germania	Irlanda <sup>4</sup>		
Grecia	Lussemburgo <sup>5</sup>		
Irlanda	Norvegia <sup>1</sup>		
Italia	Paesi Bassi		
Lussemburgo	Spagna		
Norvegia <sup>1</sup>	Svezia		
Paesi Bassi	Regno Unito		
Portogallo			
Spagna			
Svezia			
Regno Unito			

1) Solo per alcuni beni. 2) Quote costanti: beni immobili immateriali. Quote decrescenti: beni immobili materiali. 3) Metodo in funzione della produzione, altri metodi per attività produttive specifiche. 4) Solo per veicoli. 5) Non si applica per gli immobili. 6) Solo per valide ragioni di tipo contabile. 7) Metodo a quote proporzionali ai valori residui solo per alcuni beni. 8) Metodo con quote calcolate secondo aliquote decrescenti su base fissa.

Fonte: European tax handbook, IBFD, 2000

**Tabella 10 - Il trattamento delle perdite**

Riporto in avanti illimitato	Riporto in avanti limitato	Riporto indietro
Austria	Danimarca (5 anni)	Germania (2 anni)
Belgio	Finlandia (10 anni)	Paesi Bassi (3 anni)
Germania	Francia (5 anni)	Regno Unito (illim.)
Irlanda	Grecia (5 anni)	
Lussemburgo	Italia (5 anni)	
Paesi Bassi	Norvegia (10 anni)	
Regno Unito	Portogallo (6 anni)	
Svezia		

Fonte: European tax handbook, IBFD, 2000

### ***- I sistemi d'imposta***

Un altro aspetto rilevante della tassazione societaria concerne, com'è noto, il sistema dell'imposta, ovvero il trattamento dei dividendi in capo alle persone fisiche, per il quale si osserva una certa convergenza verso l'attenuazione delle forme di doppia

tassazione, secondo diverse modalità (Tabella 11). Ad esempio, il Belgio, la Danimarca e la Svezia consentono una riduzione dell'aliquota dell'imposta personale applicabile ai dividendi. Un folto gruppo (Francia, Finlandia, Germania, Italia, Portogallo, Spagna) si basa sul credito d'imposta, nelle sue varianti, con diverse percentuali di recupero, in capo all'azionista persona fisica, delle imposte assolte dalla società.

**Tabella 11 - I sistemi d'integrazione fra imposte personali e societarie**

Paesi	Sistema d'imposta e tipo d'integrazione
Austria	Sistema classico; ritenuta alla fonte definitiva del 25%
Belgio	Sistema classico, con riduzione dell'aliquota; tassazione ordinaria, con ritenuta d'acconto del 15%-25%, oppure ritenuta definitiva del 15%-25%. L'aliquota ridotta del 15% si applica, a certe condizioni, per i dividendi da azioni emesse dopo l'1/1/1994
Danimarca	Sistema classico, con riduzione dell'aliquota; tassazione separata al 40%, con ritenuta d'acconto 25%, oppure ritenuta definitiva 25%
Finlandia	Imputazione, credito pari a 29/71 dei dividendi netti, che corrisponde all'aliquota dell'imposta societaria del 29%
Francia	Imputazione, credito pari al 50% dei dividendi lordi
Germania	Imputazione, con ritenuta d'acconto del 26,38% e credito pari al 42,85% dei dividendi netti
Grecia	Esenzione dei dividendi a livello personale
Irlanda	Sistema classico, dal 6 aprile 1999; tassazione ordinaria con ritenuta d'acconto del 24%
Italia	Ritenuta definitiva del 12,5%; oppure tassazione ordinaria, con credito d'imposta pari al 58,73% dei dividendi netti
Lussemburgo	Sistema classico mitigato: esenzione del 50% dei dividendi, con ritenuta d'acconto del 25%
Paesi Bassi	Sistema classico, con ritenuta d'acconto del 25%
Portogallo	Ritenuta definitiva del 25%; oppure tassazione ordinaria con credito d'imposta del 30,9% dei dividendi netti
Spagna	Imputazione, con ritenuta d'acconto del 25% e credito pari al 40% dei dividendi netti
Svezia	Sistema classico mitigato con riduzione dell'aliquota dell'imposta personale al 30%
Regno Unito	Tassazione separata, con aliquota del 10% se l'aliquota marginale dell'imposta personale risulta inferiore al basic rate; altrimenti si applica l'aliquota del 32,5% (dal 6 aprile 1999); è attribuito un credito d'imposta di 1/9 dei dividendi netti

Fonte: European tax handbook, IBFD, 2000

La Grecia elimina la doppia tassazione dei dividendi, con l'esenzione dall'imposta personale. I Paesi Bassi continuano a mantenere un puro sistema classico di tassazione dei dividendi, sottoponendoli prima all'imposta societaria e poi a quella personale in capo all'azionista; l'Irlanda lo ha introdotto a partire dal 1999 (in precedenza vigeva il credito d'imposta).

Merita un cenno particolare il caso italiano. Con la riforma della tassazione dei redditi delle attività finanziarie del 1° luglio 1998, il trattamento fiscale dei dividendi viene a dipendere dal regime d'imposizione scelto dal contribuente. Il diritto al credito d'imposta viene riconosciuto solo ai contribuenti che optano per il regime della dichiarazione, con segnalazioni all'Amministrazione finanziaria. Sotto il regime del risparmio amministrato e del risparmio gestito, che invece garantiscono l'anonimato, i dividendi sono assoggettati ad un'imposta sostitutiva del 12,5%, dopo avere scontato le imposte societarie (IRPEG più IRAP).

In conclusione, anche sotto questo profilo, i sistemi d'imposta vigenti nei Paesi considerati si presentano molto variegati, con oneri tributari sui dividendi delle persone fisiche fortemente differenziati.

### ***3.3 La rilevanza delle imposte societarie***

Un indicatore spesso utilizzato come segnale di concorrenza fiscale è l'andamento del gettito delle imposte societarie, che dovrebbe tendere a ridursi nei paesi ad alta tassazione. Si legge in un recente studio che "... there are indications that harmful tax competition has already manifested itself in the sharp decline in corporate tax revenues in some OECD countries. ..."<sup>12</sup>. Questa affermazione non sembra valida, almeno per la maggior parte dei paesi europei.

Si osserva, infatti, (Tabella 12), che a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta quasi tutti i paesi europei hanno sperimentato un aumento del gettito delle imposte societarie come quota del PIL. Fanno eccezione la Germania, dove il gettito delle imposte societarie si è ridotto dal 2,3% del PIL nel 1985 all'1,5% nel 1997, la Spagna, dove si è verificata una diminuzione dal 4% al 2,6% tra il 1990 e il 1997; la Gran Bretagna ed il Lussemburgo hanno, invece, sperimentato una riduzione tra il 1985 e il 1990, seguita da un aumento nel corso degli anni Novanta.

Anche per l'insieme dei paesi OCSE si registra, nella media, una crescita del peso sul PIL del gettito delle imposte societarie tra il 1990 e il 1997; si distingue il Giappone, con una riduzione dal 6,7% nel 1990 al 4,3% nel 1997; gli Stati Uniti hanno invece sperimentato un declino lungo tutti gli anni Ottanta ed un recupero, sia pure meno marcato, nel corso degli anni Novanta.

Inoltre, occorre considerare che l'andamento della quota del gettito dell'imposta societaria sul PIL è influenzato dal ciclo dei profitti; in alcuni casi, ed in alcuni periodi, la riduzione della quota potrebbe essere giustificata da cause che nulla hanno a che vedere col sistema fiscale e con la concorrenza fiscale.

---

<sup>12</sup> Gropp, R e Kostial, K, *The disappearing tax base: is foreign direct investment eroding corporate income taxes?*, European Central Bank, Working paper n. 31, settembre 2000

**Tabella 12 - Gettito delle imposte societarie (in % del PIL)**

Paesi	1975	1985	1990	1997
Austria	1.7	1.5	1.4	2.1
Belgio	3.0	2.6	2.4	3.4
Danimarca	1.3	2.4	1.5	2.6
Finlandia	1.5	1.4	2.1	3.8
Francia	1.9	2.0	2.3	2.6
Germania	1.6	2.3	1.8	1.5
Grecia	0.9	0.8	1.6	2.1
Irlanda	1.5	1.2	1.7	3.3
Italia	1.7	3.2	3.9	4.2
Lussemburgo	6.1	8.5	7.1	8.6
Paesi Bassi	3.3	3.1	3.4	4.4
Portogallo	--	--	2.4	3.7
Regno Unito	2.4	4.7	3.9	4.3
Spagna	1.3	1.5	3.0	2.6
Svezia	1.9	1.7	1.7	3.2
Media	2.1	2.6	2.7	3.5
Media OCSE	2.3	2.8	2.8	3.3

Fonte: Revenue Statistics 1965/1998, OECD Statistics, 1999

Le imposte sui profitti delle società non rappresentano, comunque, una fonte di gettito rilevante, con l'8,5% delle entrate pubbliche complessive, nel 1997 nella media europea, contro il 6% del 1975 (Tabella 13). Il peso più o meno elevato nei diversi Paesi dipende non soltanto dalle caratteristiche che assume il tributo, ma anche da fattori di natura diversa quali la struttura e l'ampiezza del settore societario.

**Tabella 13 - Gettito delle imposte societarie (in % delle entrate totali)**

Paesi	1975	1985	1990	1997
Austria	4.3	3.5	3.6	4.7
Belgio	7.2	5.5	6.4	7.5
Danimarca	3.1	4.8	3.2	5.2
Finlandia	3.9	3.5	4.6	8.1
Francia	5.2	4.5	5.3	5.8
Germania	4.4	6.1	4.8	4.0
Grecia	3.4	2.7	5.4	6.4
Irlanda	4.8	3.2	5.0	10.0
Italia	6.3	9.2	10.0	9.5
Lussemburgo	15.7	17.8	15.9	18.5
Paesi Bassi	7.7	7.0	7.5	10.5
Portogallo	--	--	8.0	10.9
Regno Unito	6.7	12.6	10.8	12.1
Spagna	6.9	5.2	8.8	7.8
Svezia	4.3	3.5	3.1	6.1
Media	6.0	6.4	6.8	8.5

Fonte: Revenue Statistics 1965/1998, OECD Statistics, 1999

Infine, per quanto concerne la quota delle imposte societarie in percentuale delle imposte dirette, si rileva un andamento molto differenziato nei vari Paesi. In alcuni casi, si registra infatti un aumento, anche rilevante, del peso delle imposte sui profitti, come in Finlandia, Irlanda, Paesi Bassi, Spagna e Svezia.

**Tabella 14 - Gettito delle imposte societarie  
(in % delle imposte su redditi e profitti)**

Paesi	1975	1985	1990	1997
Austria	16.5	12.9	14.1	16.2
Belgio	18.3	15.7	17.1	19.3
Danimarca	5.2	8.6	5.5	8.7
Finlandia	8.1	8.8	10.7	19.5
Francia	29.5	26.0	30.8	29.4
Germania	12.8	17.5	14.8	14.4
Grecia	25.6	15.4	27.5	27.6
Irlanda	16.0	9.3	13.5	24.1
Italia	29.3	25.0	27.4	26.7
Lussemburgo	36.0	40.9	40.3	47.6
Paesi Bassi	22.1	26.6	23.3	40.2
Portogallo	--	--	31.1	37.7
Regno Unito	15.0	31.8	27.5	32.9
Spagna	31.4	19.8	28.7	26.2
Svezia	8.5	8.3	7.4	14.9

Fonte: Revenue Statistics 1965/1998, OECD Statistics, 1999

### *3.4 Gli studi econometrici*

Un contributo importante all'evidenza sulla concorrenza fiscale potrebbe provenire dagli studi empirici, che mirano a valutare l'impatto della concorrenza fiscale sui comportamenti delle imprese, attraverso l'analisi dei flussi internazionali di investimenti diretti. Il problema sta nella scarsità di tali studi, che riguardano peraltro principalmente gli Stati Uniti. I più recenti (per tutti, Altshuler e Grubert, 1998) mostrano che è aumentata la rilevanza del fattore fiscale sulle decisioni di localizzazione degli investimenti diretti, relativamente agli altri fattori, quali il costo del lavoro, la facilità di accesso alle infrastrutture, la qualità dei servizi offerti al capitale.

Per quanto concerne l'Europa, la maggior parte degli studi sui flussi internazionali di investimenti diretti non considera esplicitamente il fattore fiscale, cioè i differenziali di tassazione (aliquote medie effettive) tra i vari Paesi.

Qualche indicazione si trae da un recente lavoro (Pain e Young, 1996), che analizza l'impatto della competitività fiscale sulla localizzazione degli investimenti diretti all'estero delle imprese manifatturiere di Germania e Regno Unito. L'indicatore di competitività fiscale è costruito tenendo conto dei tre elementi rilevanti per la tassazione dei profitti cross-border: tassazione nel paese fonte, trattamento dei profitti rimpatriati da parte del paese fonte, trattamento dei profitti rimpatriati da parte del paese

di residenza della società madre. Gli autori concludono che l'entità e la destinazione dei flussi di investimento all'estero delle imprese considerate sono sensibili all'indicatore di competitività fiscale, sia nell'impatto sia nella risposta di lungo periodo.

La necessità di ulteriori studi empirici in ambito europeo è stata più volte sottolineata, in quanto la carenza di evidenza empirica è da molti ritenuta una delle cause della mancata attuazione di interventi coordinati in materia di tassazione societaria.

## **4. Il dibattito politico e le proposte dell'U.E.<sup>13</sup>**

### ***4.1 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>14</sup> risale al 1° agosto del 1975 e trae origine da un progetto di armonizzazione di vasta portata definito fin dal 1967.

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

---

<sup>13</sup> Questa sezione costituisce l'aggiornamento di un precedente lavoro, M.F. Ambrosanio, *Armonizzazione e concorrenza fiscale: la politica della Comunità Europea*, 1999

<sup>14</sup> "Proposal for a Council Directive concerning the harmonization of systems of company taxation and of with-holding taxes on dividends"

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>15</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.

#### ***4.2 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>15</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>16</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>17</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 risale al 1976<sup>18</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 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>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Commission communication to the Council and to the Parliament on guidelines on company taxation, 20 aprile 1990

<sup>17</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>18</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".

<sup>19</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.

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.

### ***4.3 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.

#### ***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>20</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.

**Tabella 15 – Investimenti internazionali: costo del capitale\***

Investimenti da:	Verso:											
	B	D	G	Gre	S	F	Irl	I	L	P B	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.

<sup>20</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.

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>21</sup>. Minore influenza sulle decisioni di localizzazione degli 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.

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.

### *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>22</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

---

<sup>21</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.

<sup>22</sup> Si vedano ad esempio, Gordon e Slemrod [1988] e Gordon [1992]

sostegno di questa tesi prescindevano dai risultati ottenuti nell'ambito dell'analisi teorica<sup>23</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 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.

### ***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.

---

<sup>23</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.

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).

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

Prima fase
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estensione a estensione a tutte le imprese della "Parent/subsidiary Directive"</li> <li>▪ Adozione della proposta di direttiva sull'abolizione delle ritenute alla fonte sui pagamenti di interessi e royalties fra società in diversi stati membri</li> <li>▪ Ratifica da parte di tutti gli Stati membri della Convenzione di arbitrato sul transfer pricing</li> <li>▪ Adozione della direttiva sulla compensazione delle perdite fra società in diversi stati membri</li> <li>▪ Completamento degli accordi bilaterali fra gli stati membri;</li> <li>▪ Definizione di una politica comune sulla doppia tassazione anche rispetto ai paesi non CEE</li> <li>▪ Eliminazione delle discriminazioni nella tassazione dei dividendi di fonte estera</li> </ul>
Seconda fase
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estensione a tutte le imprese della "Parent/subsidiary Directive" e riduzione della quota di partecipazione prevista dalla direttiva stessa</li> <li>▪ Uniformità delle ritenute d'acconto sui dividendi distribuiti da società residenti nella CEE al 30%</li> <li>▪ Introduzione del principio di totale compensazione delle perdite (in senso verticale ed orizzontale) all'interno di gruppi di imprese a livello nazionale</li> </ul>
Terza fase
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adozione di una direttiva per la piena compensazione delle perdite all'interno di gruppi di imprese a livello europeo.</li> </ul>

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 2 - Proposte sulle aliquote**

Prima fase
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Introduzione di un'aliquota minima dell'imposta societaria pari al 30%</li></ul>
Seconda fase
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Introduzione di un'aliquota massima dell'imposta societaria pari al 40%</li><li>▪ In presenza di imposte societarie locali, contenere l'onere complessivo tra il 30 ed il 40%</li><li>▪ 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</li></ul>

### **Tavola 3 - Proposte sulla base imponibile**

Prima fase
<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>
Seconda fase
<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>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Su alcuni aspetti, si veda Ambrosanio e Bordinon, [1994]

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 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.

#### ***4.4 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>25</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>26</sup>. La concorrenza fiscale, avrebbe infatti effetti sull'intera struttura tributaria di un paese; per recuperare le perdite di gettito delle imposte sul capitale, porrebbe vincoli all'uso della politica tributaria per scopi redistributivi (cfr. la sezione 2).

Viene creato un "Gruppo ad alto livello"<sup>27</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>28</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 l'evasione e la frode fiscale. Parallelamente auspica il

---

<sup>25</sup> Commissione delle Comunità Europee, "La fiscalità nell'Unione Europea", COM (96) 487 def., 20 marzo, 1996

<sup>26</sup> Si vedano al riguardo P. B. Musgrave [1990], Sinn [1990], Oates e Schwab [1988], Giovannini [1990]

<sup>27</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)

<sup>28</sup> "La politica tributaria nell'Unione Europea. Relazione sullo sviluppo dei sistemi tributari", COM(96) 546 def.

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>29</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.

#### ***4.5 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”.

#### ***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”).

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

---

<sup>29</sup> “Verso il coordinamento fiscale nell'Unione Europea. Un pacchetto di misure volte a contrastare la concorrenza fiscale dannosa”, COM (97) 495 def.

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.

A partire dal maggio 1998 (primo incontro del “Gruppo Monti”), i lavori sono proseguiti con l’esame dei regimi preferenziali e la predisposizione dell’elenco delle segnalazioni ai diversi Paesi.

Non v’è dubbio, che, 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 (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 ha affermato<sup>30</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 dall’allora 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.

---

<sup>30</sup> ‘Monti: è troppo presto per pensare a una tassazione minima per le società’, Sole-24 Ore, 26 Novembre 1998.

**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	Sono misure potenzialmente dannose quelle che determinano un livello di imposizione effettivo nettamente inferiore al livello generalmente applicato nel paese interessato. Il carattere pregiudizievole di tali misure è valutato considerando: 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
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.

## *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. La proposta di direttiva delinea il cosiddetto modello della coesistenza, all'interno del quale ciascuno Stato può scegliere se applicare una ritenuta alla fonte sui redditi finanziari dei non residenti oppure fornire agli altri Stati informazioni sui redditi da risparmio dei non residenti.

Per ciò che concerne, in particolare, il "regime dell'informazione", il paese in cui ha sede il *paying agent* non applicherebbe alcuna forma di tassazione sugli interessi percepiti dai non residenti, ma avrebbe l'obbligo di comunicare ai rispettivi paesi di residenza tutte le informazioni necessarie per l'accertamento di tali redditi e l'applicazione delle imposte previste. Si configura in tal modo un puro sistema di tassazione sulla base della residenza, col quale il trattamento fiscale degli interessi viene a dipendere solo dal regime vigente nel paese di residenza del risparmiatore.

In base al "regime della ritenuta", ciascun paese avrebbe l'obbligo di applicare una ritenuta alla fonte minima del 20% sugli interessi corrisposti ai non residenti<sup>31</sup>. La ritenuta potrebbe essere effettuata dal *paying agent*, con la clausola che le misure volte al controllo della residenza fiscale dei beneficiari non dovrebbero essere troppo gravose. Con questo regime, si sovrapporrebbero principio della fonte e principio della residenza, tant'è che la proposta di direttiva prevede meccanismi d'integrazione basati sul credito d'imposta.

La direttiva sul risparmio avrebbe dovuto essere approvata nel dicembre 1999, ma nonostante ci sia un accordo sostanziale sulla necessità di coordinamento, per impedire la predizione dei modelli teorici di azzeramento delle imposte sui redditi da risparmio, alcuni paesi hanno sollevato obiezioni sostanziali sui contenuti. In particolare, il Lussemburgo sostiene che una ritenuta armonizzata prelevata solo all'interno dell'UE potrebbe causare un deflusso di capitali al di fuori dell'area europea; il Regno Unito, che più volte ha espresso parere negativo sulla proposta di direttiva, è preoccupato degli effetti della direttiva ai cosiddetti *international bonds (Eurobonds)*<sup>32</sup>, i cui interessi, in base alla legislazione inglese, sono esenti se percepiti da non residenti.

Al momento sembra dunque prevalere l'alternativa del "regime dell'informazione", come è emerso dal vertice di Santa Maria de Feira (19-20 giugno 2000), dove si è raggiunto l'accordo per la futura abolizione del segreto bancario ed il totale scambio di informazioni. I paesi dell'UE si sono accordati per approvare entro il dicembre 2000 una nuova proposta di direttiva, che dovrebbe essere approvata entro il 2002 ed entrare in vigore nel 2003. Seguirebbe un periodo transitorio, fino al 2009, di applicazione del modello della coesistenza, prima descritto, che nel 2010 dovrebbe essere sostituito dal regime dell'informazione in via definitiva.

Un punto fondamentale per la tassazione del risparmio concerne l'estensione delle iniziative anche al di là dei confini comunitari. Sono infatti stati avviati i primi

---

<sup>31</sup> I risparmiatori potrebbero comunque evitare di pagare la ritenuta, scegliendo di assolvere agli adempimenti fiscali nei paesi di residenza, previa comunicazione alle autorità competenti.

<sup>32</sup> In particolare, nel settembre 1999, il Regno Unito ha presentato un documento, nel quale si individuano almeno tre ordini di problemi derivanti dall'applicazione della direttiva: incertezza per il mercato, competitività dei mercati finanziari, costi amministrativi.

contatti con i Paesi terzi confinanti, Svizzera, San Marino, Andorra, Liechtenstein e Monaco<sup>33</sup>. 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.

#### *4.6 Osservazioni conclusive*

Per ciò che concerne la politica della Comunità Europea comunitaria in materia di tassazione dei redditi da capitale, sono state individuate varie fasi, caratterizzate da un diversa propensione all'armonizzazione. Gli obiettivi ambiziosi del "Programma di armonizzazione delle imposte dirette" del 1967 hanno lasciato il posto ad iniziative specifiche e mirate attualmente a combattere il fenomeno della concorrenza fiscale dannosa. I risultati conseguiti sono stati comunque 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, sembrano rappresentare l'inizio di un nuovo corso della politica comunitaria. Non bisogna tuttavia attendersi soluzioni ed accordi in tempi rapidi. Sarà lungo e irto di ostacoli il cammino sia per la tassazione del risparmio sia per 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, merita di essere richiamato il problema dei rapporti con i Paesi terzi. Come si è detto, qualunque iniziativa 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, come già ricordato nella sezione 2.

---

<sup>33</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%

## ***Bibliografia***

Ambrosanio M.F., *Armonizzazione e concorrenza fiscale: la politica della comunità Europea*, Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza, n. 25, luglio 1999

Ambrosanio MF, Bordignon M, Galmarini U. e Panteghini P., 1997, *Lezioni di Teoria dell'Imposta*, Milano, Etas.

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

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

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

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

Boadway, R. e Michael Keen, 1996, "Efficiency and the Optimal direction of Federal-State Transfers" *International Tax and Public Finance*., vol.3

Bond, E.W. e Larry Samuelson, 1989, "Strategic Behaviour and the Rules for International Taxation of Capital" *Economic Journal*, vol.99

Brennan, G. e James Buchanan, 1980, *The Power to Tax: Analytic Foundations for Fiscal Constitution*. New York: Cambridge U.P.

Bucovetsky, S., 1991, "Asymmetric Tax Competition" *Journal of Urban Economics* , vol.30

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Devereux, M., Rachel Griffith, 1998, *The taxation of discrete investment choices*, The Institute for Fiscal Studies, Working Paper series, n.W98/16

Edwards, J. e Michael Keen, 1996, "Tax Competition and the Leviathan" , *European Economic Review*, 40: 113-34

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

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

European Communities, 1992, *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

Fuest C. e Huber B., 2000, "Why Capital Taxes survive in Open Economies? The role of Multinational Firms" dattiloscritto, presentato al CESifo Summer Institute, Venice, S.Servolo

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

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

- Giovannini, A., 1990, *International capital mobility and capital income taxation. Theory and policy*, European Economic Review, 34
- Gordon, R. H., Slemrod, J., 1988, *Do we collect any revenue from taxing capital income?*, Tax policy and the economy, 2
- Gordon, R. H., 1992, *Can capital income taxes survive in open economies?*, Journal of Finance, 47
- Gravelle, J.G., 1986, *International tax competition: does it make a difference for tax policy?*, National Tax Journal, vol.39
- Hamaekers, H., 1993, *Fiscal sovereignty and the tax harmonization*, Bulletin for International fiscal documentation, n.1, vol.53
- Janeba, E., 1998, "Tax Competition in Imperfectly Competitive Markets" *Journal of International Economics* 44
- Kambur R. e Michael Keen, 1993, "Jeux Sans Frontieres: Tax Competition and Tax Coordination when Countries differ in Size", *American Economic Review* 83
- Keen M., 1998 "Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism" IMF Staff Papers 45
- Keen M., 1999 "Aspects of "Harmful Tax Competition" in M. Bordinon e D. DaEmpoli (a cura di) *Concorrenza Fiscale in un'Economia Internazionale Integrata* , Franco Angeli, Milano
- Keen M. e M. Marchand, 1997,"Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending" *Journal of Public Economics*, vol. 66
- Kehoe, P. ,1989, "Policy Cooperation among Benevolent Governments may be undesirable" *Review of Economic Studies*, 56
- King, M., Fullerton, D., 1984, *The taxation of income from capital*, Ghicago University Press
- King, M., 1990, *Harmonization of taxes on income from capital in EEC*, Special Paper, n. 18, LSI Markets Group
- Konrad K., M. Schjelderup, 1999, "Fortress building in tax competition", *Journal of Urban Economics*
- Konrad, K. A., Schjelderup, G., 1998, *Fortress Building in Global Tax Competition*, forthcoming in Journal of Urban Economics

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

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

Mintz, J. e H. Tulkens, 1986, "Commodity Tax Competition between Member States of a Federation" *Journal of Public Economics*, vol. 29, pp. 133-72

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 R. Schwab, 1988 "Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?" *Journal of Public Economics* 35, 333-354

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

Qian Y. e G. Roland, 1999, "Federalism and Soft Budget Constraints" *American Economic Review*, vol.5, pp. 1143-1162.

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

Sinn, H.S., 1997 "The Selection Principle and Market Failure in System Competition" *Journal of Public Economics*, 247-74

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

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

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

Wilson J.D, 1999, "Theories of Tax Competition" *National Tax Journal* , n.2, pp269-305.