



con il patrocinio di:



Le nuove frontiere della mobilità internazionale per le imprese e le persone fisiche

trentesima edizione

14 ottobre 2022
Hotel Vittoria - Brescia
e da remoto Piattaforma Concerto

Tavola Rotonda

Prospettive di attrattività del Sistema Paese per le imprese e per i “cervelli”

Una leva fiscale equa e semplice,
coordinata a livello europeo, al servizio
della ripresa economica

Franco Roccatagliata



Brugge

College of Europe
Collège d'Europe



Natolin

Una leva fiscale equa e semplice, coordinata a livello europeo, al servizio della ripresa economica

Franco Roccatagliata ()*

1. Premessa

Non solo l'Europa, ma il Mondo intero, sta attraversando un periodo estremamente difficile. Avevamo appena cominciato a sperare in una rapida uscita dall'infinita crisi economica legata al COVID-19, quando ci siamo ritrovati con una guerra a due passi da casa che, volenti o nolenti, ci coinvolge direttamente e che ha nuove, pesanti conseguenze sulla nostra economia - specialmente in chiave energetica - e ci costringe a difficili scelte etiche tra il sostegno all'agredito e le indispensabili risorse forniteci dall'aggressore.

Come tutti sappiamo, la crisi pandemica non soltanto ha perturbato l'economia mondiale, ma ha trasformato la nostra stessa percezione del mondo, mettendone in luce tutte le sue fragilità: quelle delle istituzioni sovranazionali - *in primis* di quelle europee ⁽¹⁾ - degli Stati membri, delle imprese, dei piccoli imprenditori e dei lavoratori, autonomi e salariati, spesso costretti a barcamenarsi per arrivare alla fine del mese.

Tutto ciò in un panorama in continua e profonda trasformazione: dalle emergenze climatiche ed ambientali alla rivoluzione digitale. Un quadro che offre grandi opportunità per quei pochi, capaci di coglierle al volo ma, nel contempo, capace di escluderne dal mercato molti altri - divenuti 'obsoleti' senza colpe - generando una crescente disuguaglianza e aumentando il disagio sociale.

Per risollevare economicamente i propri cittadini il più velocemente possibile, dopo questi anni bui, e rimediare ai danni causati dalla crisi, preparando un futuro migliore per le generazioni a venire, l'Unione - basandosi su diverse proposte della Commissione europea - ha mosso una quantità di risorse inimmaginabili: dai 500 miliardi di euro per i primi interventi, ai 750 miliardi per la ripresa dell'ormai famoso fondo *Next Generation EU*. Tanti soldi, che, se spesi bene, rappresentano un'occasione storica per rispondere in modo adeguato alle sfide del nostro tempo, dall'approvvigionamento energetico alla preservazione del Pianeta.

In questo contesto, che ruolo può giocare la fiscalità? A parere della Commissione europea, un ruolo decisamente importante e multiforme.

* Docente a contratto di *Droit fiscal européen* al *Collège d'Europe* di Bruges (Belgio); già amministratore principale della Commissione europea (2003/2021).

¹ Impossibilitate, almeno inizialmente, a fornire rapide ed efficaci risposte alle istanze dei propri cittadini per mancanza, sia di risorse che di legittimità istituzionale.

Occorre innanzitutto capire che una grande immissione di liquidità nel sistema - in tempi brevi e con controlli necessariamente veloci - per quanto sia assolutamente funzionale alla ripresa, purtroppo, porta con sé anche un intensificarsi delle frodi e di tutti gli ‘insani appetiti’ che i flussi finanziari sempre generano ⁽²⁾. Pertanto, la lotta alle frodi fiscali e a tutte le altre pratiche sleali diventa un tassello cruciale del programma di resilienza e rilancio. Solo così gli Stati membri riusciranno a generare il gettito fiscale necessario per far fronte alla spesa pubblica che funge da volano alla ripresa economica.

Inoltre, le difficoltà che stiamo attraversando rendono i contribuenti ancor più attenti al funzionamento del sistema fiscale e sensibili ad ogni possibile stortura. Scoprire che esistono imprese che realizzano utili stratosferici e pagano (più o meno legalmente) imposte irrisorie soltanto perché il sistema non è adeguato ai cambiamenti epocali dell’economia digitale o che, per eventi straordinari (quali la pandemia o la crisi energetica legata al conflitto in Ucraina) si ritrovano, senza grandi meriti, a beneficiare di utili assolutamente imprevedibili, è vissuto da chi, invece - per gli stessi motivi - deve stringere la cinghia, come un’ingiustizia insopportabile. Per tali ragioni l’*equità fiscale* deve essere la pietra angolare del progetto su cui si basano le speranze di ripresa.

2. Il piano d’azione del 2020

In questo senso, già nel 2020 la Commissione europea ha presentato un piano d’azione per una tassazione equa e semplice a sostegno della ripresa ⁽³⁾. Un piano che conteneva svariate azioni finalizzate a rispondere adeguatamente alla duplice sfida generata dalla crisi pandemica: favorire una ripresa economica rapida e sostenibile e, nel contempo, garantire entrate pubbliche sufficienti.

Il piano d’azione delineava varie misure volte a ridurre gli ostacoli fiscali per le imprese che operano nel mercato unico europeo, sottolineando come la semplificazione fiscale fosse un ingrediente indispensabile per accrescere la competitività delle nostre imprese e favorire la crescita economica.

Da questo punto di vista, l’Unione europea ha compiuto qualche passo in avanti importante. Si pensi, ad esempio, alle nuove norme, recentemente introdotte ⁽⁴⁾, per garantire una risoluzione rapida ed efficace delle controversie fiscali in materia di imposte dirette. Purtroppo l’ambito della normativa è ancora limitato (sono coperte solamente le controversie derivanti dall’interpretazione o dall’applicazione delle convenzioni contro le doppie imposizioni), ma già si sta discutendo per ampliarne in modo significativo il campo d’applicazione.

² In Italia è ancora vivo il ricordo dei dialoghi tra faccendieri pronti a spartirsi la torta, intercettati l’indomani del terremoto abruzzese.

³ Commissione europea, “Piano d’azione per una fiscalità equa e semplice a sostegno della strategia di ripresa”; doc. COM(2020)312 del 15 luglio 2020.

⁴ D. Lgs. del 10 giugno 2020, n. 49, che ha dato attuazione in Italia alla Direttiva UE n. 1852/2017 sul potenziamento degli strumenti di risoluzione delle controversie fiscali internazionali.

Qualche importante progresso si è avuto anche nel campo dell'IVA, con l'adozione del pacchetto sul commercio elettronico ⁽⁵⁾ che, rimuovendo alcuni ostacoli burocratici, procedurali e ... linguistici, consente anche alle piccole imprese di operare *online* a livello transfrontaliero, riducendo in modo significativo gli oneri amministrativi. E tutti noi sappiamo quanto siano importanti le piccole e medie imprese nel tessuto economico e sociale del nostro Paese.

I progressi già compiuti sul cammino della semplificazione fiscale sono tuttavia ancora insufficienti. La fiscalità è uno strumento che, se ben utilizzato, può svolgere un ruolo decisivo per una crescita economica sostenibile. La Commissione, già in tempi pre-crisi predicava che dei “sistemi fiscali equi e propizi alla crescita possono sostenere gli investimenti privati e migliorare il contesto imprenditoriale, promuovere l'occupazione, ridurre le disuguaglianze e contribuire a un'economia resiliente dal punto di vista ambientale. La semplificazione dei sistemi fiscali può inoltre contribuire a limitare le distorsioni economiche e a ridurre gli oneri amministrativi per le imprese” ⁽⁶⁾.

C'è ancora molta strada da percorrere, specialmente se si pensa all'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni. Le soluzioni digitali richiedono investimenti e formazione del personale, ma una volta messe in opera, agevolano i compiti delle amministrazioni fiscali e contribuiscono a ridurre i costi di conformità, sia per il Fisco che per gli imprenditori. La digitalizzazione è inoltre un fattore chiave per semplificare la rendicontazione delle piccole e medie imprese. Come già si sta facendo per le attività doganali e nella *voluntary compliance* dei grandi contribuenti, si potrà giungere a procedure di *audit* più snelle ed efficaci - e meno ‘invasive’ dell'attività imprenditoriale - attraverso sinergie tra le amministrazioni fiscali e contribuenti.

In questo filone si inserisce anche la recente riforma delle aliquote IVA che, dopo anni di progressiva armonizzazione, ravvicinamenti della cd. ‘forbice’ e riduzione delle aliquote agevolate, vede un improvviso cambio di registro e punta nella direzione opposta. E renderà (dal 2025) il sistema molto più flessibile, consentendo agli Stati membri una discrezionalità che - nelle intenzioni dei proponenti - permetterà loro di rispondere efficacemente alle difficoltà contingenti e alle sfide poste dalla digitalizzazione ⁽⁷⁾. Inutile aggiungere che un

⁵ D. Lgs. del 25 maggio 2021, n. 83 di recepimento degli articoli 2 e 3 della Direttiva (UE) 2017/2455 *relativa a taluni obblighi in materia di IVA per le prestazioni di servizi e le vendite a distanza di beni* e della direttiva (UE) 2019/1995 sempre relativa alle disposizioni in materia di vendite a distanza di beni.

⁶ Commissione europea, “*Semestre europeo 2018: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici*”; doc. COM(2018)120 del 7 marzo 2018.

⁷ Consiglio dell'UE, Direttiva (UE) 2022/542 del 5 aprile 2022 *recante modifica delle direttive 2006/112/CE e (UE) 2020/285 per quanto riguarda le aliquote dell'IVA*; vedi altresì, Parlamento europeo, Research Service: “*VAT gap, reduced VAT rates and their impact on compliance costs for businesses and on consumers*”, 2021.

cambio di rotta così radicale ha suscitato la perplessità di più di un commentatore. C'è chi teme, infatti, pericolosi cedimenti in termini di certezza giuridica e trasparenza. Vedremo presto, all'atto pratico, se tali timori debbano ritenersi fondati.

3. La *soft law*

Come è noto, nell'Unione, le decisioni in materia fiscale possono soltanto essere prese all'unanimità. E fintanto che i cittadini europei non eleggeranno un Parlamento con poteri legislativi paragonabili a quelli nazionali, questa regola risponde a principi garantisti assolutamente condivisibili: il motto *no taxation without representation*, mutuato dalla Rivoluzione americana⁽⁸⁾, ne è alla base.

La Commissione europea ha dunque poteri limitati. Le sue proposte devono passare al vaglio del Consiglio ed essere approvate dai 27 Stati membri. Tuttavia, in qualche caso, anche iniziative di *soft law*, accompagnate dall'autorevolezza del proponente, possono sortire qualche effetto⁽⁹⁾.

Un esempio recente, legato all'attuale congiuntura, è la raccomandazione sul riporto delle perdite⁽¹⁰⁾. In quest'atto non vincolante la Commissione 'spinge' gli Stati membri ad aprire, almeno temporaneamente, i loro sistemi fiscali al *carry-back*. Nella valutazione di policy effettuata dalla Commissione, è evidente che il semplice riporto delle perdite non consente un aiuto immediato alle imprese in difficoltà. Il contribuente che attraversa un momento importante di crisi, otterrà della liquidità solo quando la sua azienda sarà nuovamente redditizia e, di conseguenza soggetta ad imposizione. Il riporto delle perdite agli esercizi precedenti è molto più prezioso per le imprese colpite dalla crisi, perchè comporta un rimborso delle imposte pagate negli esercizi fiscali precedenti e, pertanto, consente di poter contare su una liquidità immediata.

Tornando alle due grandi tematiche evocate all'inizio di questo intervento - *equità fiscale e semplificazione dei sistemi fiscali* - alla base della presente attività propositiva della Commissione, occorre spendere qualche parola su due recenti iniziative europee anche se sono ancora in una fase di *iure condendum* (e a divenire incerto ...).

4. 'Sgusciando conchiglie'

Il 22 dicembre scorso la Commissione europea ha presentato un'importante

⁸ E 'corollario democratico' del latino: *nullum tributum sine lege*.

⁹ Uscendo dal tema europeo di questo intervento, va ricordato che anche l'acclamato *Piano d'azione anti-BEPS* dell'OCSE/G20 altro non è che uno strumento di *soft-law*, basato su un consenso di tipo politico, e con basi giuridiche assai aleatorie.

¹⁰ Commissione europea, Raccomandazione (UE) 2021/801 del 18 maggio 2021 *sul trattamento fiscale delle perdite durante la crisi della COVID-19*.; in *G.U.U.E.* L 179 del 20.5.2021, p. 10.

iniziativa ⁽¹¹⁾ per combattere l'utilizzo di società fittizie al solo fine di ottenere vantaggi fiscali impropri ⁽¹²⁾. La proposta, se approvata, eliminerà ogni vantaggio fiscale alle entità giuridiche prive di una minima attività sostanziale. Certamente possono esservi valide ragioni non-fiscali per utilizzare tali entità, ma è altresì vero che, nella maggioranza dei casi, queste strutture di 'ingegneria fiscale' svolgono una funzione elusiva finalizzata ad aggirare gli obblighi previsti dall'ordinamento tributario degli Stati membri. Tali 'costruzioni', come osservato dalla Commissione "hanno l'effetto di ridurre l'obbligo fiscale complessivo dei contribuenti, causando lo spostamento del carico fiscale a scapito dei contribuenti onesti", causando, altresì, distorsioni nel mercato interno.

Per la proposta della Commissione, le imprese che sulla base di determinati criteri ("indicatori di sostanza minima a fini fiscali", ancora da concordare nei dettagli) rischiano di essere considerate "di comodo", dovrebbero indicare nella loro dichiarazione dei redditi, di possedere un livello minimo di risorse quali persone e locali nello Stato membro di residenza fiscale e, se del caso, fornire le necessarie prove documentali.

5. DEBRA (*Debt Equity Bias Reduction Allowance*)

Dietro questo acronimo (piuttosto criptico) si cela una recente proposta della Commissione ⁽¹³⁾ che mira a supportare la ripatrimonializzazione nel settore delle imprese, al fine di promuovere la transizione sostenibile e digitale dell'economia dell'UE cercando rimedi contro la distorsione a favore dell'indebitamento rispetto al capitale proprio.

I sistemi fiscali dell'UE consentono di dedurre i pagamenti di interessi sul debito nel calcolo della base imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle società, mentre i costi relativi al finanziamento tramite capitale, come i dividendi, sono per lo più non deducibili fiscalmente. Questa asimmetria nel trattamento fiscale è uno dei fattori che favoriscono il ricorso al debito piuttosto che al capitale per finanziare gli investimenti. I vantaggi fiscali che favoriscono l'indebitamento rischiano di incoraggiare le imprese a prendere decisioni strategiche basate essenzialmente su considerazioni di ordine fiscale anziché su pure scelte commerciali, con il risultato di indirizzare la scelta verso un'opzione che, in realtà, non è la migliore dal punto di vista della strategia d'impresa.

La proposta di direttiva presentata dalla Commissione stabilisce norme volte a

¹¹ Commissione europea, Proposta di direttiva del Consiglio *che stabilisce norme per prevenire l'uso improprio di entità di comodo a fini fiscali*; doc. COM(2021)565 del 22 dicembre 2021.

¹² Le società di comodo, in inglese, sono dette *shell companies* società-conchiglia, da qui l'espressione 'sgusciarle' nel senso di renderne trasparente la natura fittizia, eliminando la schermatura offerta dalla conchiglia.

¹³ Commissione europea, Proposta di direttiva del Consiglio *che stabilisce norme sull'introduzione di un'agevolazione per ridurre la distorsione a favore del debito rispetto al capitale e sulla limitazione della deducibilità degli interessi ai fini dell'imposta sul reddito delle società*; doc. COM(2022) 216 dell'11 maggio 2022.

prevedere, a determinate condizioni, la deducibilità a fini fiscali degli interessi nozionali sugli aumenti di capitale e a limitare la deducibilità fiscale degli oneri finanziari eccedenti.

Nella sua versione originale la proposta prevede anche una strizzatina d'occhio alle piccole e medie imprese, suggerendo di concedere loro un tasso di interesse nozionale più elevato, in considerazione delle difficoltà che, generalmente, esse incontrano, nell'ottenere finanziamenti.

6. Conclusioni

Le ultime iniziative della Commissione cercano di conciliare un'armoniosa attuazione all'interno dell'Unione degli accordi assunti da tutti gli Stati membri nel contesto del cd. *Quadro Inclusivo* del BEPS ⁽¹⁴⁾ con il progetto europeo per la tassazione delle imprese, che, come un'*araba fenice*, risorge sotto nuove spoglie. Accantonato il *CCCTB* (e pure il *CCTB*), è da poco nato il *BEFIT* ⁽¹⁵⁾. Per il momento del 'pargolo' si sa ben poco più del nome, ma il sospetto è che, nella sostanza, non sarà poi molto diverso da quanto già proposto dalla Commissione - ben a due riprese in questi ultimi 12 anni - per il vero, con scarso successo.

Rispetto a qualche anno fa, il panorama politico è cambiato. Perlomeno tra gli Stati membri non c'è più il 'bastian contrario' di principio che, dopo la *Brexit*, ha preferito navigare da solo. Questo non vuole affatto dire che il cammino per una nuova proposta armonizzativa della tassazione delle imprese sarà facilitato.

I venti di guerra e la crisi economica hanno fatto sì che in molti paesi i nostalgici *dell'economia dell'orbace*, dell'autarchia, abbiamo trovato proseliti. Così, invece che a far quadrato contro le difficoltà, il rischio è che si torni a marciare in ordine sparso: Visegrad, asse franco-tedesco, paesi mediterranei, e così via ... immemori dei frutti che le aperture di mercato - dall'UE all'OMC - ci hanno consegnato in questi ultimi decenni.

E dell'ambiente ⁽¹⁶⁾, il *Green Deal*, che doveva essere il fiore all'occhiello della Commissione von der Leyen, si parla sempre meno.

¹⁴ Commissione europea, Proposta di direttiva del Consiglio *intesa a garantire un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali nell'Unione*; doc. COM(2021) 823 del 22 dicembre 2021, la cui affiliazione al cd. *Pillar 2 (GloBE)* è evidente già nel titolo.

¹⁵ Commissione europea, "*Tassazione delle imprese per il XXI secolo*"; COM(2021) 251 del 18 maggio 2021.

¹⁶ Inclusa la fiscalità ambientale ...