



Mario Leone

Appunti per il dibattito

Commissione I - Le sfide della Conferenza sul futuro dell'Europa

Premessa.

Due sono gli aspetti da affrontare con attenzione e che determineranno la credibilità materiale dell'azione dell'Unione europea nel breve periodo, prima di ogni auspicata riforma istituzionale.

Questione di realismo. Questione di necessità.

Innanzitutto la prospettiva, la base strutturale su cui poggiare ogni intervento, una politica fiscale europea, coordinata strettamente, con in mente l'unificazione disegnata con il Trattato di Maastricht e poi abbandonata. Per fare ciò sono indispensabili due ordini di intervento, politici ed etici insieme. Il primo sul bilancio dell'Unione, la sua "dimensione", la sua natura, quindi, la sua sostenibilità con risorse proprie. Il secondo di ordine immediato, è legato alla lotta all'evasione (e all'elusione) fiscale europea, alla discriminazione fiscale tra Stati dell'Unione, che si trasforma in danno diretto alle aziende e ai cittadini in tema di scelta di stabilimento.

Consci della capacità impositiva che rientra nelle competenze degli Stati membri, l'Unione europea ha però nella politica fiscale lo strumento per far funzionare al meglio, a trattati vigenti, il mercato unico. Questo però ha un limite esterno, appunto, atteso che le decisioni in materia fiscale vanno prese all'unanimità dagli Stati membri. Il Parlamento europeo ha poteri consultivi in materia fiscale, salvo per le questioni di bilancio, per le quali agisce in qualità di co-legislatore.

La Banca Centrale Europea non è decisore in politica fiscale.

Il 30 settembre il presidente uscente della Bce Mario Draghi al Financial Times ha dichiarato¹:

«Dal 2014 ho parlato di politica fiscale come necessario complemento alla politica monetaria. Ora la necessità è più urgente di prima. La politica monetaria continuerà a fare il suo lavoro, ma gli effetti collaterali negativi sono sempre più visibili». «Abbiamo fatto abbastanza? Sì, abbiamo fatto abbastanza. E possiamo fare di più».

Ma quel di più è compito della politica economica, in particolare della politica fiscale, che manca!

«Dare soldi ai cittadini è un compito della politica fiscale non della politica monetaria»². Le politiche fiscali devono intervenire con «modifiche concordate all'unanimità», «per poter fruire appieno dei benefici derivanti dalle misure di politica monetaria» altre politiche devono contribuire in modo più decisivo a incrementare il potenziale di crescita a più lungo termine, a sostenere la domanda aggregata nella fase attuale e a ridurre le vulnerabilità.

¹https://www.ilsole24ore.com/art/ue-draghi-la-politica-monetaria-non-basta-serve-politica-fiscale-ACi8Eun?fromSearch&refresh_ce=1

² Intervento durante la conferenza stampa della BCE del 12 settembre: <https://www.ilsole24ore.com/art/draghi-spinge-germania-sostenere-crescita-ue-AC1R90j>

Il bilancio a lungo termine dell'Unione europea, le prospettive.

Il Parlamento europeo giovedì 10 ottobre ha approvato una risoluzione³ nella quale denuncia il “rischio evidente” che gli investimenti dell'Unione Europea per il 2021-2027 potrebbero essere interrotti senza un accordo col Consiglio.

I deputati hanno chiesto alla Commissione di presentare un piano di emergenza, visti i complessi negoziati con il Consiglio sul prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) che potrebbe non concludersi entro la fine del 2020, mettendo in pericolo i finanziamenti per i programmi nel 2021 (ad esempio, fino a 1 milione di giovani - per l'intero programma – potrebbero non beneficiare di uno scambio Erasmus+, circa 5 mila posti di lavoro in meno al mese nel settore della ricerca - 3-4% dei posti di lavoro complessivi dell'UE in tale settore -, 7 mila posti di lavoro in meno nel complesso dell'economia, perdita di circa 200 pubblicazioni di ricerca, oltre 100 mila progetti finanziati dall'UE - ad esempio, sostegno alle imprese, efficienza energetica, sanità, istruzione, inclusione sociale - potrebbero non essere avviati entro i tempi previsti).

Il Parlamento europeo ha chiesto di confermare i principi della posizione⁴ adottata dal Parlamento nel novembre 2018 sul prossimo QFP, di adeguare tale posizione per rafforzare la protezione del clima, sottolineando “l'urgente necessità di un ulteriore salto di qualità riguardo agli sforzi politici e finanziari” per raggiungere gli obiettivi climatici degli accordi di Parigi, alla Commissione di chiarire l'impatto finanziario delle promesse politiche fatte a luglio dal Presidente eletto della Commissione Ursula von der Leyen⁵.

Ma il Consiglio non ha ancora preso una decisione al riguardo⁶.

Il 2 Maggio 2018 la Commissione europea ha presentato un bilancio europeo nel QFP 2021-2027 da 1.135 miliardi di euro in impegni, con meno fondi per PAC e Coesione e nuove risorse proprie per contenere l'aumento dei contributi nazionali⁷.

“Un piano pragmatico su *come fare di più con meno*”, con economie mirate su alcuni programmi finanziari, come si è espresso il presidente Jean-Claude Juncker.

All'aumento dei contributi nazionali al bilancio UE, dall'1% all'1,11% del RNL, si accompagna, nella proposta della Commissione, una combinazione di risparmi e nuove entrate. Sul fronte dei tagli, Bruxelles propone che i finanziamenti a favore della Politica agricola comune e della Politica di coesione subiscano una modesta riduzione per tener conto delle nuove realtà di un'Unione a 27. Nel caso della Coesione i tagli ammontano a circa il 7% rispetto all'attuale dotazione, mentre si limitano a circa il 5% per la PAC (4% per i pagamenti diretti).

Il fronte delle entrate, vero “campo minato” della proposta della Commissione, che non ha affatto nascosto la propria fonte d'ispirazione ovvero il Rapporto del gruppo ad alto livello sul futuro finanziamento dell'UE guidato da Mario Monti⁸, è caratterizzato dalla revisione del sistema complessivo delle risorse proprie.

Oltre alla semplificazione dell'attuale risorsa propria basata sull'imposta sul valore aggiunto (IVA), la Commissione ha proposto di introdurre un paniere di nuove entrate collegato alle priorità politiche dell'Unione, in particolare un contributo nazionale calcolato in base alla quantità di rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati in ciascuno Stato membro; il 20% delle entrate provenienti dal sistema di

³ Adottata con 426 voti favorevoli, 163 contrari e 67 astensioni: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0032_IT.html

⁴ <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20181106IPR18317/long-term-eu-budget-meps-lay-down-funding-priorities-for-post-2020-budget>

⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2019-07-16-ITM-003_IT.html

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/mff-negotiations/>

⁷ La Commissione ha proposto un bilancio a lungo termine di 1.135 miliardi di euro in impegni (espressi in prezzi del 2018) pari all'1,11% del reddito nazionale lordo dell'UE a 27 che corrisponde a 1.105 miliardi di euro (ovvero l'1,08% dell'RNL) in termini di pagamenti (a prezzi 2018), incluso il **Fondo europeo di sviluppo**, principale strumento con cui l'Unione finanzia la cooperazione allo sviluppo con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico e che finora è stato un accordo intergovernativo.

⁸ High Level Group on Own Resources, Future financing of the EU. Final report and recommendations, dicembre 2016, http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/index_en.cfm

scambio di quote di emissione; una quota proveniente dalla nuova base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, da introdurre gradualmente una volta adottata la necessaria legislazione.

La diversificazione delle risorse proprie proposta dalla Commissione, e discussa nel Consiglio Economico e finanziario del 9 luglio scorso, consentirebbe un allineamento più stretto del bilancio dell'UE con i cicli economici nazionali e l'attuazione delle politiche dell'UE. Si calcola che le tre nuove risorse proprie avranno un rendimento medio pari a circa 22 miliardi di euro l'anno nel periodo 2021-2027. Ciò corrisponde a una stima pari al 12% delle entrate del bilancio dell'Unione, che altrimenti dovrebbero essere coperte dai contributi degli Stati membri sulla base del loro reddito nazionale lordo.

Il prossimo Consiglio europeo del 17 e 18 ottobre vedrà la presidenza finlandese presentare un documento sul bilancio post 2020 ma è il confronto tra i leader dell'Unione che potrà fornire orientamenti per completare il quadro negoziale con delle cifre precise.

La posizione del PE rimane quella della precedente legislatura: gli eurodeputati vorrebbero un bilancio UE basato su contributi nazionali pari all'1,3% del Reddito nazionale lordo a 27, sulle nuove risorse proprie prospettate nella proposta iniziale della Commissione europea e su eventuali altre entrate che la nuova Commissione dovrebbe proporre.

Da una parte, quando è stato fondato il progetto europeo le risorse principali erano i dazi, che ora rappresentano circa il 12% del bilancio UE e che tenderanno a ridursi ulteriormente dal momento in tutti gli accordi commerciali che l'Unione sta negoziando con Paesi terzi è prevista una riduzione dei dazi. Dall'altra, i Paesi UE vogliono evitare di portare il contributo diretto dei bilanci nazionali al QFP all'80%, per non esacerbare il dibattito pro o contro l'Europa nei diversi Paesi.

Un'accelerazione è indispensabile se si vogliono rispettare le scadenze previste dal Consiglio europeo e arrivare ad un accordo prima di Natale. Anche perché, ha avvertito Oettinger⁹, Commissario europeo per il bilancio, l'Europa si trova in una situazione ben diversa da quella del 2014 e del 2015, quando l'Unione ha perso mesi per chiudere il negoziato sull'attuale Quadro finanziario. Ora diversi Paesi europei sono in una fase di stagnazione, se non di recessione, e l'intera UE deve affrontare una situazione politica, economica e geopolitica difficile.

Gli obiettivi della Conferenza sul futuro dell'Europa e le posizioni federaliste.

Le Tesi pre-congressuali (*“Il senso della battaglia per la rivoluzione federale in Europa”*) hanno posto in evidenza alcuni fatti che sono determinanti nella programmare l'attività federalista. Questa, oggi, trova sponda nell'esito del voto del 26 maggio scorso per il rinnovo del Parlamento europeo, nella maggioranza costituitasi e nel programma portato innanzi al Parlamento il 16 luglio dalla neo Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen. Nel paragrafo intitolato *“Una nuova spinta per la democrazia europea”* tra le tre proposte avanzate spicca quella di indire una Conferenza sul futuro dell'Europa¹⁰, che inizi nel 2020 e duri due anni, nella quale *“i cittadini europei svolgano un ruolo guida e attivo nella costruzione del futuro della nostra Unione”*¹¹; uno spartiacque significativo, non in termini puramente linguistici ma, sicuramente, in ragione della prospettiva che disegna, in termini politico-strategici.

Le Tesi vedono nella Conferenza un mezzo *“per affrontare la questione di come superare le debolezze dell'Unione, sia quelle di natura esterna (...), sia quelle di natura interna (...)”*, *“un'opportunità*

⁹ <https://www.fasi.biz/it/notizie/approfondimenti/21011-qfp-post-2020-stallo-su-cifre-e-risorse-proprie-la-palla-ai-leader-ue.html>

¹⁰ Proposta il 4 marzo 2019 dal Presidente francese Macron nel Manifesto *Per un Rinascimento europeo*: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/per-un-rinascimento-europeo.it>

“Libertà, protezione, progresso. Dobbiamo costruire su questi pilastri un Rinascimento europeo. Non possiamo lasciare i nazionalisti, senza soluzioni, sfruttare l'ira dei popoli. Non possiamo essere i sonnambuli di un'Europa rammollita. Non possiamo rimanere nella routine e nell'incantesimo. L'umanesimo europeo è un'esigenza di azione. Ed ovunque i cittadini chiedono di partecipare al cambiamento. Allora entro la fine dell'anno, con i rappresentanti delle istituzioni europee e degli Stati, instauriamo una Conferenza per l'Europa al fine di proporre tutti i cambiamenti necessari al nostro progetto politico, senza tabù, neanche quello della revisione dei trattati. Questa conferenza dovrà associare gruppi di cittadini, dare audizione a universitari, parti sociali, rappresentanti religiosi e spirituali. Definirà una roadmap per l'Unione europea trasformando in azioni concrete queste grandi priorità.”

¹¹ https://ec.europa.eu/italy/news/ursula-von-der-leyen-discorso-di-apertura-della-seduta-plenaria-del-parlamento-europeo_it

straordinaria per l'Europa, ed è con questa consapevolezza che dobbiamo pensare a come contribuire a questo processo”.

Le riforme necessarie per un'Europa federale sovrana e democratica vengono, tra le altre, individuate nella “creazione di nuovi strumenti europei, *in primis* un bilancio federale, necessario per finanziare le politiche e gli investimenti, e per svolgere funzioni di stabilizzazione e redistribuzione. Tale bilancio dovrà essere finanziato da autentiche risorse fiscali europee, deciso e controllato a livello europeo dal Parlamento (cui deve essere attribuito il potere di imposizione fiscale) e dal Consiglio, sempre nella composizione ad hoc che si dovrà definire sulla base dei membri del nucleo. La creazione di un bilancio federale così concepito, espressione di una nuova (in quanto non ancora esistente) capacità fiscale, rappresenta il punto di svolta per la battaglia per un'unione politica federale in Europa”.

I limiti delle attribuzioni di politica fiscale dell'UE.

Le disposizioni fiscali europee (articoli da 110 a 113 del TFUE) mettono al centro la sola armonizzazione delle legislazioni nazionali e soltanto alcune imposte indirette, evidenziando nel ravvicinamento delle legislazioni per le imposte che hanno effetto (indiretto) sul mercato interno, una procedura legislativa non ordinaria (articoli da 114 a 118 TFUE).

Sugli atti con contenuto fiscale il Consiglio decide all'unanimità, su una proposta della Commissione dopo aver consultato il Parlamento.

La Commissione ha presentato proposte¹² per un passaggio alla votazione a maggioranza qualificata in alcuni ambiti fiscali, preso atto che il voto all'unanimità è ostacolo al raggiungimento del livello di coordinamento fiscale necessario all'Unione Europea, ma in ciò gli Stati membri sono stati irremovibili. È possibile instaurare cooperazioni rafforzate (articoli 20 del TUE e da 326 a 334 del TFUE) in relazione a questioni fiscali¹³.

Quali imposte per aumentare le risorse proprie nel bilancio UE.

Ricordiamo quanto esposto da Alberto Majocchi¹⁴ sulle possibili forme di prelievo che potrebbero, o avrebbero, ormai, potuto alimentare il bilancio dell'Unione a partire dal Quadro finanziario pluriennale (QFP)¹⁵ 2021-2027.

Fonti di finanziamento del bilancio europeo dovrebbero fondarsi sempre di più su risorse realmente “proprie”.

Majocchi, tra le ipotesi prospettate nel “Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Unione”¹⁶, pubblicato nel giugno 2017 dalla Commissione (ricordiamo quinto ed ultimo pubblicato dal Collegio dei commissari nell'ambito del dibattito avviato il 1° marzo con il Libro bianco sul futuro dell'Europa), prende come riferimento lo scenario “*fare molto di più insieme*”, che prevede un aumento del bilancio dell'UE e del tetto delle risorse proprie, grazie a nuove entrate dirette a perseguire gli obiettivi delle *policies* dell'Unione. In questo documento era centrale l'esigenza dell'UE di avere un bilancio

¹² https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-taxation/taxation-qualified-majority-voting_en

¹³ Esse possono coinvolgere soltanto le aree tematiche che non siano già di competenza esclusiva dell'Unione europea e sono intese a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, a proteggere i suoi interessi e a rafforzare il suo processo di integrazione. Una cooperazione rafforzata si può attuare solo se vi partecipano almeno nove degli Stati membri dell'Unione. La decisione di creare una cooperazione rafforzata è trasmessa alla Commissione europea, che ne informa il Consiglio, il quale l'autorizza (c.d. «last resort») esprimendosi a maggioranza qualificata qualora stabilisca che gli obiettivi ricercati da detta cooperazione non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme. Le deliberazioni degli Stati con cooperazione rafforzata sono aperte a tutti i paesi membri dell'Unione, ma solo quelli che sono in cooperazione rafforzata hanno diritto di voto e le decisioni prese si attuano solo alla loro legislazione. Le cooperazioni rafforzate sono sempre aperte a qualsiasi Stato membro dell'Unione: <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2019/03/La-cooperazione-rafforzata-tra-flessibilit%C3%A0-e-frammentazione-la-clausola-del-last-resort.pdf>.

¹⁴ Si veda: “Nuove risorse per il bilancio dell'Unione” (6 aprile 2018), realizzato nell'ambito di un progetto condotto dal Centro Studi sul Federalismo (CSF) insieme all'Istituto Affari Internazionali (IAI) e presentato a Roma (marzo 2018) in occasione del convegno “Quali priorità per l'Europa del futuro. Il Quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea”: <https://www.iai.it/sites/default/files/iai1806.pdf>.

¹⁶ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_en.pdf

adeguato ai suoi obiettivi partendo con un handicap importante: *“fare di più con meno”*. Il Libro bianco incentrava la sfida su temi di discussione strutturati intorno su cinque scenari: 1. l'UE andrà avanti come prima, 2. gli Stati membri faranno di meno insieme, 3. procederanno a velocità diverse, 4. faranno di meno ma in modo più efficiente, 5. faranno molto di più insieme. Sono “scenari” con conseguenze diverse che impattano sui livelli di spesa (riduzione), gli obiettivi perseguiti e l'origine dei fondi da utilizzare (aumento delle entrate).

In linea con il Rapporto del gruppo di alto livello sulle risorse proprie guidato da Mario Monti, le nuove entrate dovrebbero garantire un elevato *valore aggiunto europeo*, prezzo da sostenere per la produzione di *beni pubblici*, che non potrebbero essere prodotti in modo efficiente dai singoli Stati membri, lasciando invariato il livello della pressione fiscale complessiva.

A partire da queste premesse, Majocchi immagina una struttura del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 che veda da un parte un capitolo alimentato dai contributi nazionali e destinato ai trasferimenti fra gli Stati membri, in cui confluirebbero fondi strutturali, Fondo di coesione e pagamenti diretti agli agricoltori, e un capitolo dedicato alle politiche di sviluppo europee, dai programmi di ricerca alla difesa, dalla gestione dell'immigrazione alle politiche ambientali, finanziate con nuovi prelievi in aggiunta alle risorse proprie tradizionali (Iva, dazi doganali). Infine, il QFP dovrebbe prevedere un terzo capitolo per le operazioni in conto capitale e per le spese di investimento per progetti comuni (come Galileo), da finanziare con prestiti emessi sul mercato.

Majocchi (al par. 2) dedica ampio spazio alla “carbon tax”, dettata dal carattere di urgenza che presenta il problema dei cambiamenti climatici. Un prelievo “etico” (direi), sicuramente importante nel finanziare il bilancio europeo, che grava sull'utilizzo di combustibili fossili che, nel processo di combustione, generano gas ad effetto serra¹⁷.

Ma la carbon tax, non è l'unica forma di intervento possibile, le altre sono la tassazione delle transazioni finanziarie sul modello dell'imposta di bollo (stamp duty), la web tax, l'attribuzione di una quota parte dell'IVA al bilancio dell'Unione e la proposta della Commissione per una base imponibile comune per l'imposta sulle società (common consolidated corporate tax base, Ccctb).

“Per quanto riguarda l'imposizione sul reddito delle società il punto di partenza dovrebbe essere rappresentato da un'armonizzazione della base imponibile e dalla definizione di un livello minimo di imposizione al fine di evitare fenomeni di concorrenza fiscale che incidono negativamente sull'efficienza dei mercati. La Commissione ha presentato recentemente un ampio pacchetto legislativo che mira a rilanciare una base imponibile comune per l'imposta sulle società (common *consolidated corporate tax base*, Ccctb)¹⁸.

La Ccctb è uno strumento fondamentale per limitare le pratiche di concorrenza fiscale sleale, che è dannosa per l'equilibrio del mercato interno, e potrà in futuro essere una risorsa propria destinata a finanziare il bilancio dell'Unione. Anche Macron, per finanziare il progressivo sviluppo di una politica industriale a livello europeo, ha proposto di “destinare almeno in parte l'imposta sulle società al bilancio europeo, una volta realizzata la sua armonizzazione”¹⁹.

¹⁷ Afferma Majocchi: “La carbon tax è un prelievo ambientale che ha l'obiettivo di *getting prices right*. Sul mercato i prezzi coprono l'insieme dei costi monetari, ma non tengono conto dell'uso di risorse ambientali. Il carbon pricing, ossia far pagare un prezzo per le emissioni di CO₂, garantisce una risposta efficiente a questo fallimento del mercato”. Majocchi suggerisce un prelievo sulle emissioni di CO₂ non inferiore a 25-30 euro per tonnellata, che andrebbe a generare un gettito compreso fra i 55 e i 66 miliardi di euro. Aumentando progressivamente il tasso di prelievo fino a 50 euro, si arriverebbe invece a un gettito di 110 miliardi, con un'incidenza di circa 0,11 euro per un litro di benzina. La carbon tax dovrebbe poi essere accompagnata da un diritto compensativo alla frontiera, in modo da evitare distorsioni ai danni delle imprese europee e delocalizzazioni verso paesi che non applicano un prezzo per il carbonio (carbon leakage). Il gettito derivante, che Majocchi stima in circa 24 miliardi di euro, potrebbe essere utilizzato per favorire le energie rinnovabili e finanziare investimenti per il contrasto del cambiamento climatico.

¹⁸ Secondo le stime della Commissione, “la Ccctb può far aumentare gli investimenti e la crescita nell'Ue fino ad un massimo, rispettivamente, del 3,4% e dell'1,2%”. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 25 ottobre 2016 intitolata “Creare un sistema equo, competitivo e stabile di tassazione delle imprese nell'UE” (doc. 13729/16): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A52016DC0682>

¹⁹ La difficoltà politica per garantire l'introduzione di nuove forme di prelievo è legata alla disposizione dell'articolo 311 del TFUE che per le decisioni del Consiglio riguardanti il sistema delle risorse proprie impone sia raggiunta l'unanimità. Appare dunque rilevante la scelta di Juncker che sostiene la necessità di adottare il principio della maggioranza qualificata anche per

La base imponibile comune e consolidata comune per l'imposta sulle società

Il Consiglio ha lavorato a un'iniziativa legislativa per la creazione di una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società nell'UE²⁰, articolata in due proposte legislative della Commissione e pubblicate il 25 ottobre 2016:

1. una proposta di direttiva relativa a una base imponibile comune per l'imposta sulle società (CCTB)²¹
2. una proposta di direttiva relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB)²²

Già nel 2011 una proposta sulla CCCB era arrivata sul tavolo del Consiglio ma non è stata approvata, ripiegando poi su aspetti anti-elusione che hanno portato all'adozione della direttiva anti-elusione²³ nel 2016.

Nelle proposte sono stati integrati i suggerimenti formulati dal Consiglio sulla precedente proposta (2011) volta a creare una CCCTB, nello specifico la proposta di compromesso della presidenza del Consiglio del novembre 2014, nonché i lavori del Consiglio sulle misure anti-elusione.

L'obiettivo della direttiva CCTB è stabilire un insieme unico di norme per il calcolo della base imponibile per l'imposta sulle società nel mercato interno dell'UE, al fine di ridurre i costi amministrativi per le imprese diversificati in 27/28 diversi sistemi di tassazione delle società, aiutare gli Stati membri a combattere la pianificazione fiscale aggressiva, rispetto a modelli aziendali sempre più globalizzati, mobili e digitali che spostano il reddito aziendale imponibile in Paesi diversi da quelli in cui si crea il valore²⁴, e garantire una concorrenza leale tra le imprese che oggi pone le grandi società multinazionali in forte vantaggio rispetto alle piccole e medie imprese.

Il progetto di direttiva CCCTB stabilisce norme tecniche per il consolidamento degli utili e la ripartizione della base consolidata fra gli Stati membri ammissibili.

L'iniziativa CCCTB tuttavia non mira a un'armonizzazione delle aliquote fiscali o degli eventuali crediti di imposta nell'UE - si tratta di questioni che esulano dal campo di applicazione delle proposte. Stabilire aliquote per l'imposta sulle società è un diritto sovrano degli Stati membri.

Le norme proposte sarebbero obbligatorie per i gruppi di imprese che abbiano un fatturato consolidato superiore a 750 milioni di EUR nell'esercizio finanziario e:

- siano costituite in modo permanente in base al diritto di uno Stato membro dell'UE
- appartengano a un contribuente residente a fini fiscali nell'UE

Anche le imprese più piccole e le start-up il cui fatturato si situa al di sotto di tale soglia potrebbero partecipare a tale sistema.

Il progetto di direttiva CCTB propone una definizione molto ampia di base imponibile. Secondo le norme proposte, tutti i ricavi saranno tassabili, a eccezione di quelli espressamente esentati.

Il progetto elenca i ricavi esentati, in cui rientrano gli utili di stabili organizzazioni di una società situata nello Stato in cui la società ha la sede centrale e i redditi derivanti da dividendi o dalla vendita di azioni detenute in una società al di fuori del gruppo.

Inoltre il progetto di norme propone la deduzione dai ricavi imponibili dei costi connessi all'attività d'impresa e di altri costi.

questo tipo di decisioni. Jean-Claude Juncker, Discorso sullo Stato dell'Unione 2017, 13 settembre 2017: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_it.htm

²⁰ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/12/06/conclusions-corporate-tax-system/>

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=COM:2016:0685:FIN>

²² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:0683:FIN>

²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L1164&from=EN>

²⁴ Le differenze esistenti tra i regimi nazionali di imposta sulle società nell'UE creano le condizioni favorevoli affinché le imprese transnazionali rientrino in regimi di pianificazione fiscale che generalmente consistono nel trasferire i propri utili verso giurisdizioni a bassa imposizione (i cosiddetti "regimi fiscali preferenziali"). Tale attività, nota come "trasferimento degli utili", è deleteria per il bilancio di un paese e contribuisce all'erosione della sua base imponibile.

Il progetto prevede anche un elenco dei costi non deducibili, una deduzione fiscale in tutta l'UE per le imprese che investono in ricerca e sviluppo. Le imprese che spendono fino a 20 milioni di EUR in R&S avrebbero il diritto a una deduzione aggiuntiva annua del 50% e a una deduzione aggiuntiva del 25% sugli importi eccedenti i 20 milioni di EUR.

Le piccole start-up avrebbero il diritto di dedurre il 100% dei loro costi in R&S che non superano i 20 milioni di EUR, a condizione che tali piccole società non abbiano imprese consociate.

L'obiettivo è promuovere l'innovazione nell'UE e contribuire allo sviluppo delle imprese più piccole.

Il progetto di direttiva CCTB contiene una serie di disposizioni contro l'elusione dell'imposta sulle società (trasferimento degli utili), tra cui:

- una norma relativa ai limiti sugli interessi
- una norma sulle società estere controllate
- norme sui disallineamenti da ibridi
- una norma generale anti-abusi

Queste norme rispecchiano quelle già approvate dal Consiglio nella direttiva anti-elusione (ATAD). La proposta CCTB tuttavia compie un ulteriore passo: propone la completa armonizzazione di queste norme, mentre l'ATAD segue un approccio de minimis.

La direttiva contiene una nuova deduzione d'imposta volta a incoraggiare le imprese a finanziare la propria crescita facendo ricorso al capitale anziché al debito.

Le imprese che decidono di aumentare il proprio capitale, invece di contrarre nuovi debiti, per finanziare le proprie attività beneficerebbero di una speciale deduzione d'imposta.

Queste norme mirano ad aiutare le piccole imprese a utilizzare i mercati dei capitali e a ridurre in generale il ricorso al debito da parte del settore privato.

Il 9 giugno 2019 la presidenza del Consiglio dell'Unione europea ha predisposto per le delegazioni l'ultimo testo di compromesso della presidenza sulla proposta CCTB, capi da I a X, cui si fa riferimento nella relazione del Consiglio ECOFIN al Consiglio europeo sulle questioni fiscali (doc. 9773/19)²⁵.

Quando i lavori sulla direttiva relativa a una base imponibile comune per l'imposta sulle società saranno sufficientemente avanzati, il Consiglio lavorerà alla direttiva relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB), il che comporterà uno scarto temporale durante il quale i contribuenti non potranno temporaneamente beneficiare del consolidamento fiscale.

Per ovviare a tale problema la proposta contiene una disposizione che prevede un meccanismo di compensazione transfrontaliera delle perdite con successivo recupero.

Tale norma rimarrebbe in vigore fino all'introduzione della CCCTB, che mira a rendere automatica la compensazione transfrontaliera delle perdite.

La direttiva CCCTB propone in sostanza che gli utili imponibili consolidati di un gruppo societario multinazionale siano divisi tra gli Stati membri in cui opera il gruppo facendo ricorso a una formula di ripartizione appositamente concepita.

Sulla base del meccanismo proposto, ciascuno Stato membro sarà poi in grado di tassare alla propria aliquota d'imposta nazionale la percentuale di utili assegnatagli.

Il 15 giugno 2017 il Consiglio ha quindi discusso la proposta relativa a una base imponibile comune per l'imposta sulle società²⁶.

Combattere i “paradisi fiscali”, interni ed esterni.

Secondo l'ultimo rapporto del Dipartimento per la Fiscalità generale e l'unione doganale²⁷ diffuso venerdì 11 ottobre, l'Italia è il quarto paese nell'Unione europea per quantità di ricchezza accumulata

²⁵ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil:ST_9676_2019_INIT

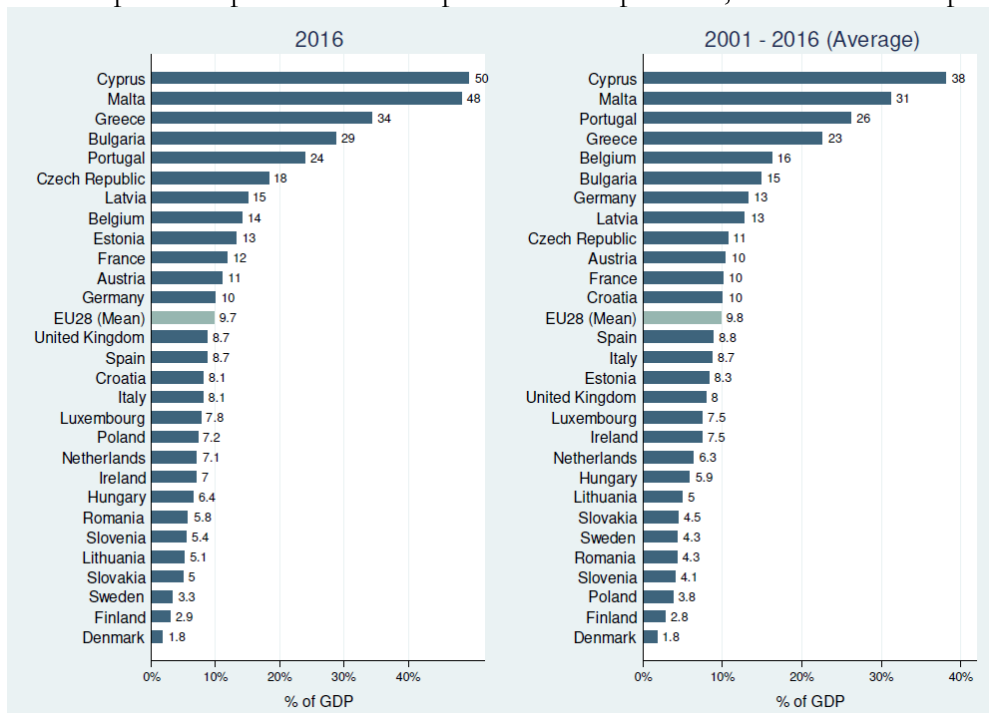
²⁶ https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_337

²⁷ La Commissione europea ha rilevato che i dati sono soltanto parziali perché nei calcoli della ricchezza detenuta offshore sono considerati solo i depositi bancari e le attività di portafoglio, cioè la ricchezza liquida. Non sono compresi invece i beni immobili, le opere d'arte, i contratti di assicurazione sulla vita, i contanti e le criptovalute: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019-taxation-papers-76.pdf

nei centri offshore: 142 miliardi di euro pari all'8,1% del PIL. Il mancato introito fiscale per l'Italia causato dalla fuga nei centri offshore è stato di 1,73 miliardi di euro nel 2016, cioè lo 0,11% del PIL²⁸.

Al primo posto in Europa c'è la Germania con 331 miliardi di euro, al secondo la Francia con 277 miliardi, al terzo il Regno Unito con 218.

In Italia il danaro depositato in paradisi fiscali rispetto al PIL è pari all'8,1% la media europea è del 9,7%.



La ricchezza offshore detenuta da residenti dell'Unione europea è stimata in 1,5 trilioni di euro nel 2016, con una media di 1,2 trilioni di euro nel periodo 2001-2016. Tra il 2005 e il 2007, la ricchezza offshore dei cittadini della Ue è aumentata in termini di dollari (da 1,6 trilioni di dollari nel 2005 a 1,9 trilioni di dollari nel 2007). La riduzione è iniziata solo con la crisi del 2008 (dall'11% del PIL nel 2007 al 7% nel 2008). La ricchezza offshore della Ue aumenta sempre dopo il 2011, per raggiungere il 10% del PIL (e il 20,5% della ricchezza totale offshore) nel 2016.

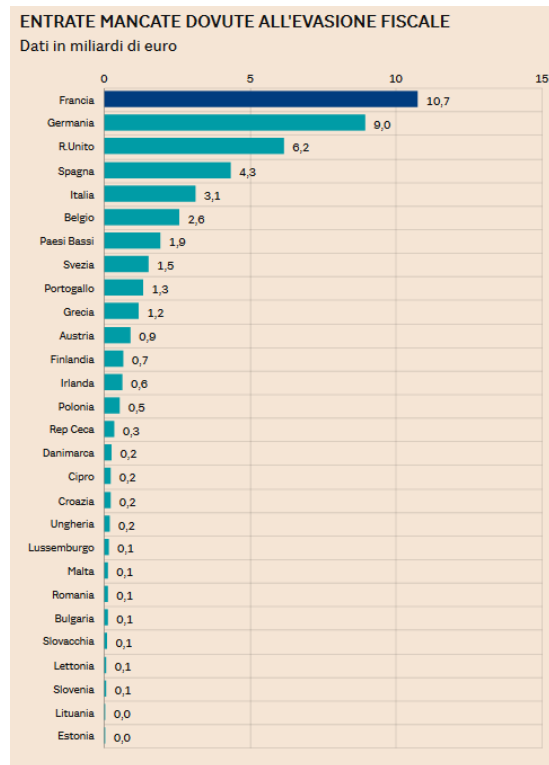
Table 3. Estimated Offshore Wealth by Country (Billions of US\$)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
EU-28 (Total)	1416.17	1275.37	1421.91	1571.33	1554.42	1488.13	1916.88	1262.38	1380.21	1034.89	1205.83	1545.31	1568.33	1740.00	1638.03	1602.92
OECD (Total)	2683.07	2665.12	2854.98	3190.50	3427.26	3389.54	4444.40	3560.21	3646.38	3110.05	3204.42	3725.63	3784.67	4058.63	3794.07	3273.32
Non-OECD (Total)	1148.41	978.78	1033.59	1280.89	1606.96	1649.65	2374.22	1791.42	1993.51	1854.20	2369.73	3483.25	3585.73	4311.53	4635.79	4597.30
Members States																
<i>Austria</i>	29.99	27.56	28.01	29.08	32.35	40.06	44.70	27.45	37.67	32.00	30.96	37.95	41.21	49.20	48.48	43.31
<i>Belgium</i>	65.66	68.52	77.38	81.41	78.88	55.33	85.92	57.65	69.72	40.52	46.96	75.52	65.26	60.15	52.08	66.04
<i>Bulgaria</i>	2.34	1.89	1.80	2.07	3.82	3.97	6.75	4.91	6.33	7.35	7.19	12.44	9.45	9.14	10.30	15.33
<i>Croatia</i>	3.34	3.00	2.82	3.08	3.96	3.99	4.97	6.08	6.23	5.19	8.54	9.22	5.86	5.60	5.16	4.20
<i>Cyprus</i>	3.86	3.85	3.74	5.46	6.98	8.54	14.02	8.21	9.53	7.43	8.52	10.88	8.65	9.17	9.44	10.14
<i>Czech Republic</i>	12.52	7.23	9.12	9.74	12.11	19.45	19.09	14.62	15.67	14.09	15.81	22.88	22.71	27.74	25.20	35.58
<i>Denmark</i>	2.96	2.61	3.58	4.56	4.80	5.60	6.17	3.80	4.05	3.00	5.15	6.61	7.82	9.26	7.74	5.37
<i>Estonia</i>	0.75	0.82	0.86	0.88	1.12	1.19	1.18	0.94	1.40	0.90	1.41	1.81	1.78	2.46	3.12	3.10
<i>Finland</i>	3.91	3.44	3.83	4.36	4.46	4.35	6.80	21.98	5.36	3.08	6.01	7.36	8.48	8.88	5.46	7.03
<i>France</i>	183.68	181.89	196.13	251.15	212.40	202.38	289.62	179.92	192.87	169.03	215.47	279.97	301.61	342.83	310.31	291.56
<i>Germany</i>	422.29	368.26	429.19	483.29	464.36	469.03	889.30	377.51	437.89	292.96	309.10	397.87	344.57	390.04	348.92	349.01
<i>Greece</i>	44.92	36.39	42.20	48.91	39.26	39.86	63.23	40.20	43.77	50.00	57.82	68.77	62.38	69.67	67.66	66.34
<i>Hungary</i>	3.43	4.50	5.35	4.87	4.98	7.56	6.99	5.31	6.29	6.07	7.87	11.69	8.03	12.15	7.24	8.10
<i>Ireland</i>	11.29	10.64	16.72	19.04	24.91	22.72	16.00	15.51	13.23	11.22	12.15	15.16	13.05	16.33	18.70	21.24
<i>Italy</i>	216.92	190.09	184.83	187.49	163.82	145.25	172.23	121.43	144.96	85.00	104.24	144.46	167.10	166.15	163.45	149.89
<i>Latvia</i>	2.27	1.58	1.46	1.42	1.98	2.08	1.98	2.36	3.31	2.40	2.82	3.96	3.10	3.60	5.84	4.12
<i>Lithuania</i>	1.05	1.00	0.87	0.90	0.81	1.51	2.04	1.66	1.71	1.24	1.87	2.56	2.42	2.48	2.29	2.19
<i>Luxembourg</i>	1.75	2.23	1.32	1.90	2.97	3.83	6.77	3.40	4.00	4.12	4.10	3.65	3.43	3.47	5.20	4.55
<i>Malta</i>	1.63	1.58	1.92	1.64	1.64	3.40	1.88	0.75	1.48	1.44	2.35	2.96	3.09	4.76	4.74	5.45
<i>Netherlands</i>	48.76	34.60	31.60	34.13	30.95	31.27	52.81	43.75	50.34	35.92	58.46	53.97	63.44	52.04	64.34	55.45
<i>Poland</i>	11.24	9.83	9.08	9.23	11.81	11.64	15.98	10.70	10.47	8.21	9.77	18.73	17.01	20.22	24.28	33.89
<i>Portugal</i>	46.02	40.76	48.95	51.78	53.24	53.44	65.38	46.56	44.90	41.20	45.64	61.14	66.47	69.92	61.09	49.08
<i>Romania</i>	2.70	2.49	2.43	2.94	4.97	4.02	5.11	5.30	5.74	4.83	6.08	8.23	9.70	9.14	9.30	10.89
<i>Slovakia</i>	2.15	2.10	2.09	2.15	2.44	2.34	3.81	2.33	2.41	2.16	2.75	3.56	3.82	7.36	5.98	4.45
<i>Slovenia</i>	1.26	1.04	1.09	1.26	1.31	1.36	1.90	1.68	1.64	1.55	1.95	2.60	2.22	1.66	1.89	2.43
<i>Spain</i>	97.65	92.83	117.28	121.61	142.78	83.81	102.28	65.99	70.94	55.76	69.93	125.72	128.61	111.57	112.28	107.08
<i>Sweden</i>	10.96	13.20	15.07	19.16	16.43	25.14	41.68	14.92	14.20	11.30	14.56	18.50	16.87	35.58	22.18	16.92
<i>United Kingdom</i>	181.28	161.44	183.21	187.82	224.86	235.00	308.30	177.46	174.69	136.91	148.34	177.13	177.98	239.42	236.18	230.17
Others																
<i>Australia</i>	26.96	28.75	31.87	38.23	46.24	47.93	52.06	41.09	66.53	44.24	55.17	72.21	75.33	89.38	81.05	83.07
<i>Brazil</i>	132.12	103.85	95.43	96.13	107.14	99.71	120.28	102.36	73.37	87.90	119.49	134.38	134.77	144.38	146.70	101.09
<i>Canada</i> ³⁸	30.65	27.84	28.10	28.12	37.54	39.35	47.37	41.92	40.81	38.77	41.47	61.33	58.12	80.33	95.73	45.45
<i>China</i>	90.48	77.82	125.85	190.04	226.02	244.69	496.19	322.99	422.11	422.46	559.78	985.07	1036.95	1391.19	1737.60	1930.56
<i>India</i>	39.54	29.06	25.93	30.45	43.96	50.81	95.83	59.04	72.12	90.28	55.61	35.92	35.89	36.15	41.05	33.74
<i>Japan</i>	52.36	47.66	44.87	119.40	111.87	107.73	147.23	131.47	127.58	139.38	183.76	90.24	81.73	88.33	97.55	82.71
<i>Russia</i>	55.24	46.68	44.87	50.35	71.96	82.22	117.83	127.14	138.29	116.46	158.57	240.76	219.48	295.81	267.36	193.11
<i>South Korea</i>	10.57	12.28	20.61	19.95	15.24	20.28	40.08	24.54	25.22	26.35	38.56	35.92	50.14	94.05	110.36	71.91
<i>USA</i>	818.24	984.44	928.98	1024.36	1159.03	1138.15	1530.45	1550.91	1594.54	1427.51	1267.13	1399.67	1407.52	1411.09	1246.49	950.32

²⁸ <https://www.ilsole24ore.com/art/nei-paradisi-fiscali-nascosti-italiani-142-miliardi-l-81percento-pil-ACFHzXr>

Un altro aspetto importante toccato dallo studio della Commissione Ue riguarda la ricchezza offshore detenuta indirettamente (soprattutto attraverso società di comodo) dai residenti nell'Unione europea. Nel 2004 era pari al 35% della loro ricchezza globale offshore; nel 2006 questa percentuale sale al 44%. È interessante notare che, la ricchezza offshore indiretta detenuta da residenti americani e cinesi è rimasta stabile dal 2004 al 2006.

In media 46 miliardi di euro (pari allo 0,5% del Pil Ue) tra i 28 paesi dell'Unione nel periodo oggetto dello studio vanno persi.

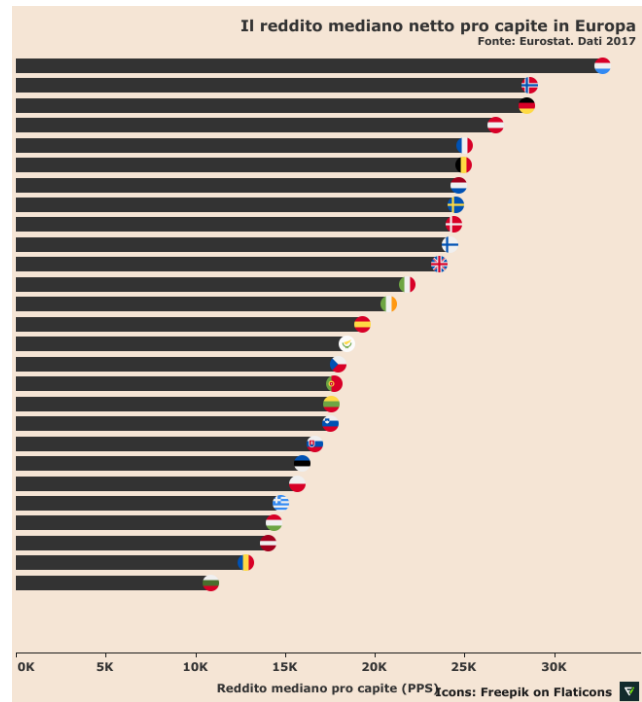
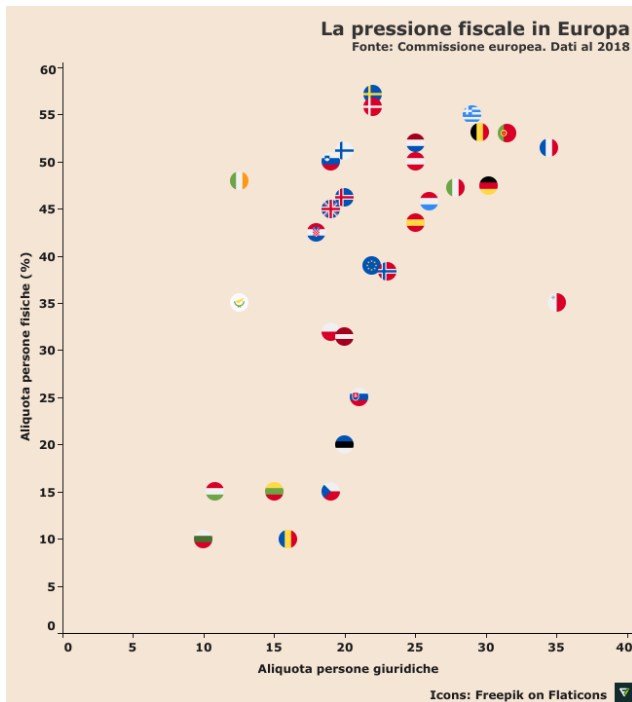


La Oxford committee for Famine Relief (Oxfam), nell'ultimo rapporto stilato sui paradisi fiscali (9 marzo 2019)²⁹, ha rilevato che Italia, Francia, Spagna e Germania hanno speso circa 35,1 miliardi di euro in gettito fiscale (2015), con uno spostamento di profitti delle aziende europee destinato per l'80% in Olanda, Lussemburgo e Irlanda. Secondo Oxfam se l'Unione Europea avesse applicato i criteri usati per identificare i paradisi fiscali extra Ue, ai suoi 28 Stati membri, a finire sulla blacklist sarebbero state oltre a Olanda, Lussemburgo e Irlanda, anche Cipro e Malta.

Nell'inchiesta dedicata ai paradisi fiscali europei condotta da Angelo Mincuzzi e Roberto Galullo³⁰, Infodata del Sole 24 ore ha pubblicato (3 luglio 2019) i dati relativi a pressione fiscale e reddito. Il basso livello di pressione stimola ovviamente allo spostamento della residenza dei soggetti interessati.

²⁹ <https://quifinanza.it/fisco-tasse/paradisi-fiscali-tolgono-sei-miliardi-e-mezzo-a-italia/261211/>

³⁰ <https://www.infodata.ilsole24ore.com/2019/03/09/paradisi-fiscali-europei-caso-ungheria/>



Per quanto riguarda la pressione (dati aggiornati al 2018), l'Ungheria è uno dei Paesi europei con la più bassa percentuale sia per le persone fisiche sia per le imprese. Le prime pagano infatti il 15%, così come in Lituania e Repubblica Ceca. Bulgaria e Romania fanno meglio: il prelievo fiscale sui redditi dei singoli è pari al 10%.

Per quanto riguarda invece le persone giuridiche, in Ungheria la tassazione è al 10,82%. Si tratta della seconda aliquota più bassa a livello europeo. Imprese e professionisti pagano meno soltanto in Bulgaria, dove l'aliquota è fissata al 10%. Nonostante una pressione fiscale così bassa, però, il reddito medio pro capite in pps (power purchasing standard) ungherese è tra i più bassi d'Europa.

“L'Europa rischia di implodere se non cancellerà i paradisi fiscali al suo interno. Bastano solo tre dati per fotografare la frattura tra i 28 Paesi dell'Unione europea. Il primo: per la Commissione europea la Babele tributaria costa all'Europa almeno 70 miliardi all'anno. Il secondo: l'Italia attrae investimenti esteri diretti pari al 19% del PIL mentre, ad esempio, il piccolo Lussemburgo – grazie alla sua politica fiscale aggressiva – attrae investimenti per oltre il 5.766% del suo Pil. Il terzo: nelle 15mila società “bucalletterie” registrate in Olanda transita un flusso di denaro di 4.500 miliardi di euro all'anno, quasi sei volte il PIL dei Paesi Bassi” hanno affermato gli autori.

La frattura tra Lussemburgo, Belgio, Olanda, Irlanda, Ungheria, Cipro e Malta e il resto dell'Unione europea si manifesta con la distorsione della competizione tra le società e distrazione sleale di risorse dagli obiettivi di spesa dei governi nazionali.

La Commissione europea è intervenuta quando gli interventi nazionali vengono considerati aiuti di Stato. I casi sono pochissimi e restano aperti per anni: 14,3 miliardi di euro che l'Irlanda deve recuperare da Apple; 282,7 milioni di euro di Amazon, 23,1 milioni di euro di Fiat Finance and Trade nei confronti del Lussemburgo. Davanti alle attività di lobbying delle multinazionali situazioni critiche si manifestano negli obiettivi comuni dei 28 Stati membri: gli accordi fiscali tra queste e i paesi dell'Unione europea (tax ruling firmati³¹) è aumentato del 64% tra il 2015 e il 2016, salendo da 1.252 a 2.053.

³¹ Che ci sia una ferita aperta lo dimostrano anche alcuni casi saliti alla ribalta internazionale negli ultimi anni, come lo scandalo Luxleaks del 2015, che ha portato alla luce oltre 548 accordi fiscali siglati tra il 2002 e il 2010 tra oltre 300 gruppi multinazionali (tra cui Pepsi, Ikea, Deutsche Bank, Apple) e le autorità fiscali del Lussemburgo. Accordi che hanno favorito schemi di pianificazione fiscale aggressiva incentivando un trasferimento verso il Lussemburgo di profitti realizzati in giurisdizioni a più alta fiscalità in cambio del pagamento di un'aliquota effettiva irrisoria, spesso inferiore all'1% degli utili dichiarati.