

ISTITUTO DI ECONOMIA E FINANZA

DIPARTIMENTO DI STUDI GIURIDICI  
FILOSOFICI ED ECONOMICI



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

# **PUBLIC FINANCE RESEARCH PAPERS**

**CONCORRENZA FISCALE, SOVRANITÀ E DEMOCRAZIA**

**MARCO BOCCACCIO**

E-PFRP N. 45

2021

Marco Boccaccio

Università di Perugia

marco.boccaccio@unipg.it

Please cite as follows:

Marco Boccaccio (2021), "**Concorrenza fiscale, sovranità e democrazia**", *Public Finance Research Papers*, Istituto di Economia e Finanza, DSGE. Sapienza University of Rome, n. 45 (<http://www.dsge.uniroma1.it/pubblicazioni>).

E-PFRP N. 45

2021

Marco Boccaccio

## CONCORRENZA FISCALE, SOVRANITÀ E DEMOCRAZIA

### Abstract

**Fiscal competition, sovereignty and democracy.**

*Globalization and related market integration impinged to nation state sovereignty especially as for the power to tax. The liberalization of capital movements, reinforced by the digital revolution, separated in a clear cut way economic sovereignty from political sovereignty. The latter lost increasingly force. In this work we point out that fiscal competition not only constrained the power to tax of nation states but indirectly forged the democratic process itself.*

**JEL Classification:** A13, F60, F68, H10.

**Keywords:** globalization, sovereignty, democracy, fiscal competition, double taxation

## 1. Premessa.

Nel mondo globalizzato diventa sempre più labile il legame tra quelli che sono i destinatari delle regole e gli organi deputati a definirle, ad applicarle e a sanzionarne la violazione. Più precisamente, si moltiplicano i livelli del processo decisionale, sia all'interno di uno stesso Stato sia a livello sovranazionale.

Per quanto riguarda il primo aspetto si accentua la tendenza alla realizzazione di fenomeni di autonomia locale territoriale nelle sue diverse forme e con diversi gradi di intensità; contestualmente, si assiste a una crescente amministrativizzazione del diritto che si accompagna al trasferimento di crescenti porzioni di potere a organismi di natura burocratica o *tecnica* con svuotamento dell'ambito di azione tradizionalmente attribuito alla politica, cioè innanzitutto al parlamento; infine, la magistratura ordinaria, spossata dalla citata amministrativizzazione del diritto di quote crescenti di competenza, ha finito per assumere un ruolo politico sempre più marcato, il che è particolarmente evidente nel modo in cui le corti supreme hanno finito per comportarsi<sup>1</sup>.

Al di fuori e al di sopra dello Stato, la partecipazione degli Stati nazionali a istituzioni sovranazionali ha come conseguenza la delega del processo di produzione di norme a una pluralità di soggetti, allontanando dal modello della esclusività statale che ha per lungo tempo dominato la scena. Anche nei casi in cui non c'è una vera delega di competenze, c'è una proliferazione di vincoli all'azione statale che pur mantenendo formalmente la competenza normativa in capo allo stato nazionale ne limita fortemente il raggio d'azione.

Analogamente a quanto accade a livello nazionale dove l'amministrativizzazione del diritto si concretizza nella formazione del sistema delle autorità indipendenti, la delega di competenze verso autorità sovranazionali il più delle volte affida la produzione di regole a organi non

---

<sup>1</sup> Bork R.H., 2007, *"Il giudice sovrano. Coercing virtue"*, Macerata: liberilibri.  
E-PFRP N. 45

politici, come è ovviamente il caso della Commissione europea che nei fatti prevale sul Parlamento, e della Banca centrale europea, indipendente dalla politica. L'asse decisionale si sposta quindi verso organismi burocratici, impersonali, la cui distanza dai cittadini è ancora più evidente.

Lo spostamento *verso il basso* (all'interno) e quello *verso l'alto* (all'esterno) della produzione delle regole di grado e forza diversa sembrano strettamente correlati, nel senso che il primo spesso è una reazione innescata proprio dal processo di internazionalizzazione. La reazione *autonomista* deriva dalla percezione, che sia fondata o meno e in quale misura dovrebbe essere analizzato specificatamente, che i cittadini perdono il controllo del processo decisionale, una percezione che si accentua e rafforza al moltiplicarsi dei livelli di delega. Detto altrimenti, che sia la rappresentatività che l'*accountability* dei governanti nei confronti dei governati si indeboliscano fino a diventare delle finzioni. La delega *verso il basso* con caratteristiche localiste più o meno accentuate<sup>2</sup> è connotata dall'elemento della territorialità. Questo non è un aspetto trascurabile perché sullo sfondo del sentimento democratico permane l'idea del legame tra il potere pubblico e un determinato territorio, ciò che in qualche modo si cerca di recuperare a livello locale nel momento in cui il governo centrale perde pezzi di sovranità sull'intero territorio nazionale.

Questo processo di frantumazione del potere normativo comporta quindi una modifica progressiva della fisionomia dello stesso Stato rispetto a quella che aveva assunto a partire dall'ottocento quando aveva preso la forma definitiva dello Stato nazionale. Contemporaneamente non si è costituito un ordine diverso al posto di quello finora prevalente.

Sono due le forze che co-operano in questa direzione rafforzandosi a vicenda.

Una è appunto quella citata di integrazione politica degli Stati che consiste in una autolimitazione della propria sfera di azione. È una autolimitazione che può essere circoscritta a specifici aspetti e singole materie, come avviene con l'adesione a trattati internazionali (bilaterali o multilaterali) tra i quali in materia di tassazione quelli sulla doppia imposizione. Si tratta in questi casi di

---

<sup>2</sup> Per una rassegna delle molteplici tipologie di finanza multilivello cfr. Elazar D., 1995, "*Idee e forme del federalismo*", Torino: Einaudi

un coordinamento per materie specifiche che hanno riflesso transnazionale. L'autolimitazione può avere invece un orizzonte più ampio, riguardare una pluralità di materie e abbandonare la natura strettamente pattizia unilateralmente reversibile per concretizzarsi nell'ingresso dello Stato in entità politiche composte da una pluralità di Stati, come il caso già accennato dell'Unione europea. Anche se i singoli Stati che afferiscono a unioni del genere mantengono formalmente la propria sovranità e sono gli attori del processo decisionale all'interno dell'unione, essi vedono la loro forza sensibilmente ridotta e il ruolo dei parlamenti nazionali mediato; per tanti aspetti il singolo Stato rimane subordinato alle decisioni prese al livello superiore di governo nel quale l'azione viene intrapresa dai governi più che dai parlamenti. La distanza del processo decisionale rispetto ai cittadini di un singolo Stato quindi aumenta e questa distanza si accentua quando le decisioni sono prese a maggioranza a livello sovranazionale degli Stati membri. In questo caso infatti il meccanismo delle coalizioni (*log rolling* e quant'altro) può confinare alcuni Stati in una situazione di subordinazione di fatto permanente che finisce per svuotare la loro capacità di incidere sul processo decisionale collettivo. Al tempo stesso, rispetto alle situazioni di accordi pattizi circoscritti, si tratta di assetti formalmente reversibili ma di fatto irreversibili, dato che la reversibilità è talmente costosa da renderla praticamente irrealizzabile.

Il criterio della rappresentatività e quello della possibilità di cambiare i governanti per via elettorale, in maniera pacifica, che sono i connotati caratteristici della democrazia, finiscono per passare dai cittadini agli Stati in quanto tali, più precisamente dai parlamenti ai governi.

La seconda forza che agisce è di tipo socio economico. È il fenomeno della globalizzazione che si costruisce eliminando progressivamente le barriere che ostacolano la formazione di mercati sempre più ampi. Questo processo di integrazione economica ha pur sempre un impulso di natura politica ma l'azione politica si attiva sulla spinta di interessi economici ed è volta a realizzare obiettivi economici, innescando peraltro un processo di *feedback* che

si riflette anche sulle scelte politiche susseguenti. Un esempio caratteristico è quello della liberalizzazione del mercato dei capitali, scelta politica, che ha aperto la strada all'emergere della struttura multinazionale dell'impresa e alla concorrenza fiscale, che a sua volta ha inciso sulla capacità degli Stati di scegliere la struttura preferita di tassazione e incentivato l'adozione di ulteriori provvedimenti. La possibilità economica di decidere dove farsi tassare oltre alla compressione della sovranità fiscale incide sulla percezione dei cittadini della perdita di controllo democratico nei confronti del potere economico che ormai è sovranazionale. Si spezza, o almeno così sembra, l'intermediazione dello Stato per la limitazione del potere economico, che è un elemento centrale della giustizia sociale.

Limitazione della sovranità dello Stato e indebolimento dei meccanismi di controllo democratico, almeno nella forma tipica della democrazia parlamentare, appaiono in questo contesto come strettamente collegati.

In questo lavoro cercheremo di sviluppare le principali interazioni tra integrazione politica ed economica da un lato e sovranità e democrazia dall'altro, prendendo come caso di studio quello della fiscalità, quindi del modo in cui il potere di tassazione viene condizionato dal fenomeno della globalizzazione. In particolare, si farà riferimento al fenomeno della concorrenza fiscale.

## **2. Sovranità e tassazione.**

*"No taxation without representation"*. Com'è noto si tratta dell'applicazione alla tassazione del principio fondamentale di legalità contenuto nella Magna Charta del 1215. Viene esplicitato, e reso celebre, nel contesto rivoluzionario che sfocia nell'indipendenza delle colonie americane della Gran Bretagna per dare vita agli Stati Uniti alla seconda metà del diciottesimo secolo. È quindi applicazione alla tassazione di un principio più generale, quello di garanzia contro la possibile arbitrarietà del potere dello stato, che originariamente coincideva con il sovrano. Come citare Luigi Einaudi *"assicurare i popoli*

*contro il danno dell'arbitrio*<sup>3</sup> Quello della tassazione non è un caso che abbia avuto un ruolo centrale nella vicenda americana; si tratta di un campo particolarmente sensibile perché è in relazione ad esso che si può dire nasca la stessa necessità del ruolo cruciale del parlamento e quindi la necessità del controllo democratico. Il legame con la democrazia viene già messo in luce da Goldscheid come elemento essenziale nel passaggio dallo Stato patrimoniale allo Stato nazionale. Quando il sovrano non riesce più a finanziare la propria corte e le sue attività, soprattutto le avventure belliche, utilizzando il patrimonio della corona ma inizia a tassare la emergente classe mercantile, quest'ultima pretende di controllare il modo in cui le risorse sottratte vengono spese. Il parlamento è il luogo deputato per il controllo di quello che assume nel tempo la fisionomia del bilancio pubblico. Il controllo della spesa si riverbera ovviamente sulla legittimità della tassazione finalizzata a finanziarla. Quando lo Stato nazionale si sostituisce infine completamente a quello patrimoniale questo schema si stabilizza per diventare il connotato dello Stato nazionale stesso.

Il concetto di sovranità, a sua volta, ha una lunga storia; concretandosi nel *potere ultimo*, non è legato esclusivamente al modo in cui si è evoluto lo Stato nel senso moderno<sup>4</sup> ma è con il sorgere di quest'ultimo che si incardina nello Stato e ne rappresenta un elemento imprescindibile. La sovranità si esercita in via esclusiva da parte dello Stato su un certo territorio. Ma questo potere è legittimo in quanto le risorse utilizzate nel suo esercizio sono assoggettate a un controllo esterno.

Il collegamento tra la sovranità dello Stato nazionale, il parlamento e la democrazia diventa quindi un legame molto stretto, il cui indebolimento rischia di mettere in pericolo l'intera costruzione. Il potere di tassare, a sua volta, è una delle manifestazioni principali della sovranità. La relazione con la democrazia evita che il tributo sia espressione di arbitrio ma evita anche che la relazione tra cittadino e Stato sia interpretata, all'estremo opposto, come una relazione di

---

<sup>3</sup> Einaudi L., 1967, *"Miti e paradossi della giustizia tributaria"*, Torino: Einaudi, p. 208.

<sup>4</sup> Per una riflessione approfondita sul tema cfr. De Mattei R., 2019, *"La Sovranità Necessaria. Riflessioni sulla crisi dello Stato moderno"*, Roma: i libri del Borghese

natura meramente contrattuale (puramente economica), di scambio, nella quale il cittadino viene assimilato al consumatore. Per evitare le conseguenze negative di entrambi questi estremi occorre quindi che i cittadini nel loro complesso, quindi non solo le classi che detengono il potere economico, per essere legittimamente chiamati a pagare le imposte devono aver qualche strumento di controllo non tanto sui singoli tributi quanto piuttosto sull'esercizio del potere impositivo in quanto tale<sup>5</sup>. Il controllo si manifesta nelle garanzie a livello costituzionale e nel principio di legalità, entrambi riconducibili tradizionalmente al parlamento.

La relazione tra Stato e sovranità è così stretta che Carl Schmitt vede nello spezzarsi di questo legame la fine stessa dell'epoca dello Stato *tout court*, confinando la sovranità alla gestione dello stato di eccezione quindi sostanzialmente ad un ruolo marginale. Schmitt fa emergere due aspetti rilevanti. Innanzitutto, se lo Stato diventa mera copertura formale dell'ordinamento, certificatore di che cosa è legge rispetto agli interessi, esso finisce per scomparire progressivamente di scena<sup>6</sup>. Ma questo vale sia nel caso in cui il suo ruolo diventa subalterno rispetto al *popolo* (nei casi ad esempio di potere rivoluzionario) sia nel caso in cui lo Stato diventa in realtà solo la copertura della burocrazia, che finisce per costituire il potere di fatto. Si tratta di una questione che esula nei suoi aspetti specifici dal tema che stiamo trattando ma rappresenta però bene il conflitto ora in atto tra le così dette tendenze populiste e la forza dell'establishment tecnocratico. In entrambi i casi c'è uno spostamento fuori dal perimetro parlamentare quindi della democrazia come tradizionalmente intesa<sup>7</sup>.

Il secondo aspetto rilevante dell'analisi di Schmitt è quello della importanza della decisione nel processo politico. Ricondurre la sovranità alle situazioni di eccezione mette in luce la natura del processo politico che non è

---

<sup>5</sup> Sul punto cfr. le riflessioni di Ezio Vanoni. In particolare Forte F., 2009, "Ezio Vanoni e l'ottima imposta", in Beretta S., Bernardi L. (a cura di), "Ezio Vanoni economista pubblico", Soveria Mannelli: Rubbettino, in particolare pgg. 139 ssgg.

<sup>6</sup> Schmitt C., 1972 [1922], "Definizione della sovranità" in "Le categorie del politico", Bologna: Il Mulino.

<sup>7</sup> Per una discussione della differenza tra democrazia *pura* e democrazia *temperata* o parlamentare cfr. Cochin A., 2020, "Meccanica della Rivoluzione", OAKS Editrice.

semplicemente gestionale, di amministrazione e regolazione dell'esistente, ma è connotato dalla capacità di decidere<sup>8</sup>. L'eclissi di questo profilo tipico del politico, la sua marginalizzazione, connota lo spostamento di tutto verso la amministrativizzazione e burocratizzazione di ogni attività, come abbiamo già in precedenza notato<sup>9</sup>.

Per tornare al cuore del nostro discorso, è noto che i mutamenti socio economici (come quelli culturali) incidono sui compiti assolti dallo Stato e a volte costringono a realizzare degli aggiustamenti che si riflettono in cambiamenti dell'architettura istituzionale, a prescindere da un disegno volutamente perseguito. Gli aggiustamenti indotti dalla globalizzazione sembrano particolarmente pervasivi. La percezione che se ne trae è che la globalizzazione provochi un progressivo svuotamento del controllo democratico associato alla compressione della sovranità statale, effetti che si possono evidenziare bene nell'evoluzione della materia della tassazione. Questo processo trova il suo momento iniziale nella contrazione della sovranità nazionale. La globalizzazione avrebbe quindi spezzato quel legame che abbiamo visto essere costitutivo dello Stato moderno tra sovranità e democrazia, un legame che trova l'aggancio e viene alimentato da un preciso riferimento territoriale.

### **3. La globalizzazione e i suoi effetti.**

Quali sono le caratteristiche della globalizzazione e come si riverberano sull'azione pubblica ed eventualmente sulla stessa natura dello Stato? Il fulcro della globalizzazione consiste nella possibilità e nella velocità di spostamento di beni, persone e fattori della produzione oltre i confini nazionali in un processo di crescente integrazione di società ed economie. Quella attuale non è la prima ondata di globalizzazione della storia, ma oggi la sensazione è che tale processo sia giunto ad una fase conclusiva nella quale la moltiplicazione degli Stati che hanno adottato economie di mercato al posto di quelle pianificate, e il

<sup>8</sup> Sulla natura della competenza come competenza a decidere cfr. De Benoist A., 2016, *"Democrazia, il problema"*, Roma: Pagine.

<sup>9</sup> Anche l'idea che lo Stato diventi solo regolatore testimonia questo processo cfr. La Spina A., Majone G., 2000, *"Lo Stato regolatore"*, Bologna: Il Mulino.

progressivo abbattimento delle barriere tra essi stia conducendo alla formazione di un unico mercato mondiale. Le barriere il cui abbattimento alimenta il processo di globalizzazione sono di due tipi: legali e tecnologiche. A differenza di altre ondate di globalizzazione, in quella in atto c'è in più un sostrato ideologico che pur avendo radici relativamente lontane solo in tempi recenti ha assunto le dimensioni di una opinione corrente, un *verdetto collettivo* che assume connotazioni e forza diverse, applicazioni differenti, ma è trasversale nella società. È la così detta ideologia del progresso che presuppone l'abolizione di ogni limite, tra cui quelli derivanti dai vincoli della territorialità, in nome del nomadismo e del cosmopolitismo in primis del capitale<sup>10</sup>. La spinta culturale all'eliminazione delle barriere di natura giuridica trova nello sviluppo tecnologico, in particolare nella rivoluzione digitale esplosa a partire dagli anni novanta del ventesimo secolo, il propellente decisivo che ha ingenerato l'idea che si tratti di un processo illimitato.

Sullo sfondo possiamo trovare l'intuizione primaria di Adam Smith secondo la quale c'è una sequenza che lega la divisione del lavoro che accresce l'efficienza tramite la specializzazione della produzione, il progresso che così si determina e l'estensione del mercato che circoscrive questo processo. Ne segue in maniera quasi automatica che l'ampliamento progressivo dei mercati conduce a una crescente efficienza e quindi a un maggior benessere. La divisione del lavoro non si limita in questo scenario alla sola dimensione della produttività fisica, ma si estende a tutte le dimensioni sociali, quindi anche al processo decisionale.

Lo scenario disegnato dal processo di globalizzazione ha alcune implicazioni di rilievo sull'azione dello Stato che possono essere sintetizzate nel seguente modo:

- a) il comportamento di uno Stato si riverbera, non solo occasionalmente ma quasi inevitabilmente, al di fuori dei suoi confini data

---

<sup>10</sup> Sul tema tra gli altri cfr. Lasch C., 2016 [1991], *“Il paradiso in terra. Il progresso e la sua critica”*, Vicenza: Neri Pozza.

l'interconnessione provocata dall'abbattimento delle barriere<sup>11</sup>. È il fenomeno che gli economisti pubblici chiamano esternalità, o *spillover effects*. Così, ad esempio, coloro che investono in giurisdizioni con tassazione inferiore o addirittura nulla rispetto a quella di residenza si comportano da *free rider* utilizzando i servizi forniti dal proprio Stato di residenza senza contribuirvi (o contribuendovi solo per la quota che rimane ancor tassabile da parte dello Stato di residenza);

- b) c'è uno scollamento tra potere dello Stato e dimensione territoriale. La mobilità delle basi imponibili permette loro di avere un'altra territorialità rispetto a quella originaria, e questo è oggetto di libera scelta reversibile;
- c) c'è, di conseguenza, uno scollamento tra la dimensione giuridica e la dimensione economica, tra lo spazio giuridico e il fenomeno economico che intende disciplinare;
- d) la produzione normativa a sua volta si stacca progressivamente dalla sovranità nazionale svuotandone progressivamente le potenzialità<sup>12</sup>.

Si tratta di profili strettamente legati gli uni agli altri, la cui interrelazione può essere rintracciata osservando le vicende della imposizione fiscale transnazionale.

#### **4. Globalizzazione e concorrenza fiscale.**

Partiamo facendo un confronto stilizzato. In una economia chiusa lo Stato ha la possibilità di scegliere quali sono i presupposti di fatto della tassazione, determinare la base imponibile e modellare la struttura delle aliquote, lavorando sull'intero reddito prodotto dalla nazione, sul patrimonio detenuto dai suoi cittadini e sui loro consumi. Per utilizzare la terminologia familiare agli scienziati delle finanze le diverse basi imponibili per lo Stato che ha sovranità fiscale su di esse hanno le caratteristiche dei beni privati, sono cioè rivali ed escludibili. Le risorse che possono essere oggetto della tassazione

<sup>11</sup> Tanzi V., 1996, "Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems", Washington: International Monetary Fund, WP/96/141.

<sup>12</sup> Berman P.S., 2005, "From International Law to Law and Globalization", *Columbia Journal of Transnational Law*, 43, pp. 485-556.

possono essere utilizzate infatti soltanto dai privati oppure soltanto dal settore pubblico ma non da entrambi contemporaneamente. Questa è la caratteristica della rivalità. Al tempo stesso lo Stato, avendo il monopolio legale dell'uso della forza, può escludere altri soggetti dall'utilizzo di quelle risorse quando ha deciso di appropriarsene. Questo vale sia nei confronti dei suoi cittadini sia nei confronti degli altri Stati. In questo contesto lo Stato può scegliere il menu ottimale di tassazione minimizzando le distorsioni allocative e realizzando anche i suoi obiettivi equitativi.

Che cosa succede quando si eliminano le barriere alla circolazione dei fattori della produzione? Le basi imponibili possono essere spostate da una giurisdizione ad un'altra e quindi possono essere tassate da due Stati contemporaneamente, quello di residenza del titolare del reddito e quella nella quale il reddito viene prodotto creando sovrapposizione di sovranità. Assumono quindi una delle caratteristiche dei beni pubblici, quella della non escludibilità almeno per quanto riguarda i rapporti tra Stati titolari della potestà fiscale su una determinata base imponibile, a titolo diverso (in ragione della fonte o del soggetto titolare). Tale tassazione congiunta si spinge fino a un livello nel quale si può verificare congestione e determinarsi quella che tecnicamente si chiama *tragedy of the commons*<sup>13</sup>, cioè nel nostro caso di uno sfruttamento eccessivo di quella base imponibile, una sovra tassazione della stessa.

Una forma di *congestione* di questo tipo è quella della doppia imposizione, particolarmente rilevante per la tassazione societaria, che provoca una serie di effetti.

Il fenomeno della doppia imposizione innanzitutto incide negativamente sull'efficiente utilizzo dei fattori produttivi ostacolando la loro allocazione in base alla redditività delle diverse possibilità di impiego (in ragione del loro valore economico). L'obiettivo di aumento del benessere perseguito con

---

<sup>13</sup> Il lavoro dal quale è partita l'intera discussione sul tema è quello di Hardin G., 1968, "The tragedy of the commons", *Science*, December che a sua volta fa riferimento a un lavoro di Lloyd del 1833 Lloyd W.F., 1833, "Two lectures on the checks to population delivered before the University of Oxford in Michaelmas term 1832".

[https://en.wikisource.org/wiki/Two\\_Lectures\\_on\\_the\\_Checks\\_to\\_Population/Lecture\\_1](https://en.wikisource.org/wiki/Two_Lectures_on_the_Checks_to_Population/Lecture_1)

l'abbattimento delle barriere alla libera circolazione viene quindi almeno in parte vanificato dall'incentivo al *lock in* dei capitali, sia dal punto di vista geografico (disincentivo a investire all'estero) sia dal punto di vista economico. L'esistenza della doppia tassazione non produce effetti però solo sul mercato ma può riverberarsi anche sulle scelte dello stesso Stato che verrebbe condizionato nelle sue decisioni in materia fiscale. Dal momento che i redditi prodotti all'estero sono tassati due volte, per evitare che vengano eccessivamente gravati creando anche diseguaglianze di trattamento in termini di equità, si può innescare una tendenza alla riallocazione dell'onere fiscale che distorce l'ottima struttura del sistema fiscale stesso.

Considerazioni di questo genere non hanno però inciso più di tanto sul comportamento degli Stati fino al momento in cui il volume degli scambi internazionali non ha raggiunto dimensioni rilevanti e soprattutto finché nell'agenda politica non ha assunto un rilievo preminente l'obiettivo della integrazione dei mercati. Fino a quando, cioè, è diventato prioritario attivare misure che favorissero la circolazione dei fattori produttivi eliminandone gli ostacoli. Quando ciò è accaduto si è palesato necessario, tra le altre cose, ridurre se non eliminare del tutto l'ostacolo rappresentato dalla doppia imposizione.

Il processo di smantellamento delle barriere si è sviluppato peraltro lungo un arco temporale abbastanza ampio e prende il via grazie a iniziative unilaterali da parte degli Stati Uniti. Tutto ha inizio nel 1918 quando viene introdotto negli USA un credito d'imposta per le imposte pagate sui redditi maturati all'estero sostituendo il regime precedente di deducibilità delle imposte pagate all'estero, che erano così trattate alla stregua di qualunque altra tipologia di costo d'impresa<sup>14</sup>. Questa iniziativa, con alcune varianti, viene poi seguita da

---

<sup>14</sup> Graetz M. J., 2001, "Taxing International Income: Inadequate Principles, Outdated Concepts and Unsatisfactory Policies", *Tax Law Review*, vol. 54, pp. 262- 336. Facciamo un esempio. Il soggetto A ha un reddito complessivo pari a 2000 dei quali 1000 maturati nel paese x e 1000, nel quale l'aliquota d'imposta è pari al 20 per cento, e 1000 maturati nel paese y, dove l'aliquota d'imposta è pari al 10 per cento. Con il sistema della deducibilità le imposte pari a 100 pagate nel paese y vengono sottratte alla base imponibile nel paese x che diventa 1900 e sulla quale si applica il 20 per cento così che il contribuente paga 380 a x che, aggiunte alle 100 pagate a y determina un debito complessivo pari a 480. Nel caso del credito d'imposta, si

altri Stati. Parallelamente il tema si sposta su un livello sovranazionale grazie all'azione della Lega delle nazioni, inizialmente con la pubblicazione di un rapporto specifico sulla questione, nel quale quattro economisti di fama, Einaudi, Seligman, sir Josuah Stamp e Bruins hanno fissato le basi teoriche per una analisi del fenomeno<sup>15</sup>. A questo rapporto hanno fatto seguito altri lavori tecnici volti alla preparazione di una *model convention*.

Il punto cruciale era quindi quello della necessità di giungere a un sistema di tassazione da parte dei singoli Stati che favorisse il commercio e gli investimenti transfrontalieri per una motivazione politica, la convinzione che in questo modo si sarebbe contribuito alla stabilizzazione e pacificazione dopo le lacerazioni della prima guerra mondiale. Si tratta della stessa motivazione alla base della costituzione della comunità europea del carbone e dell'acciaio contenuta nella famosa dichiarazione Schuman, e della susseguente creazione della Comunità economica europea<sup>16</sup>. L'idea è quella per cui l'eliminazione delle barriere economiche avrebbe avuto come sottoprodotto una *spinta* alla convergenza politico istituzionale<sup>17</sup>. Il punto di partenza è stata la constatazione della difficoltà a raggiungere in tempi brevi l'unione politica, accontentandosi della realizzazione di un obiettivo più limitato, quello della unione economica affidata a una autorità amministrativa, composta da personalità indipendenti, sovraordinata agli Stati e le cui decisioni sono vincolanti per questi ultimi. Il meccanismo inizia quindi a ben delinearsi in una unificazione dei mercati per potenziare la produzione nella convinzione che questo avrebbe avuto delle ricadute politiche, in particolare quella di “rendere materialmente impossibile” una nuova guerra definendo a cascata uno scenario potenzialmente replicabile a

---

applica l'aliquota del 20 per cento all'intero reddito di 2000 e all'imposta di 400 si sottrae quanto già pagato all'estero (pari a 100) per un debito d'imposta nello Stato x di 300 cui si sommano i 100 pagati allo Stato y per un debito complessivo pari a 400. Questo secondo metodo determina un carico fiscale uguale a parità di reddito a prescindere da dove il reddito viene conseguito.

<sup>15</sup> League of Nations, “Report on Double Taxation”, April 5, 1923. Il rapporto è reperibile su <https://adc.library.usyd.edu.au/view?docId=split/law/xml-main-texts/brulegi-source-bibl-1.xml;chunk.id=item-1;toc.depth=1;toc.id=item-1;database=;collection=;brand=default>

<sup>16</sup> [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_it](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_it)

<sup>17</sup> Si tratta di uno dei principi cardine del pensiero liberale da Frederic Bastiat a Milton Friedman.

livello globale. La relazione causale è quella della dimensione economica che, svincolata dalle strettoie degli Stati nazionali, determina la definizione di assetti sovranazionali di regolazione di natura tecnica, quindi nelle intenzioni svincolati da pressioni politiche perché indipendenti.

A questo stadio si giungerebbe perché l'unificazione economica farebbe emergere le contraddizioni dell'esistenza degli Stati nazionali rispetto agli obiettivi della globalizzazione, costringendo a un adeguamento degli assetti istituzionali verso un unico modello

L'eliminazione della doppia tassazione si ispira a una logica analoga, che più in generale avrebbe dovuto condurre alla stessa armonizzazione della tassazione, cosa notoriamente lontana da verificarsi.

Per tornare al tema specifico, nonostante l'accordo sull'obiettivo di fondo da perseguire della eliminazione della doppia tassazione, non c'è stata però convergenza sul modo di realizzarlo, se cioè uniformarsi su un unico principio. Tra la scelta del principio di residenza e quello di origine si è finito nel 1923 mettere su un sistema *misto* che li adotta entrambi utilizzandoli per tipologie diverse di reddito. Così, in sintesi, reddito d'impresa e da lavoro (il così detto *active income*) vengono tassati solitamente dal paese nel quale il reddito viene prodotto, mentre il reddito da interessi, dividendi e royalties (il così detto *passive income*) è tassato nel paese di residenza del percettore del reddito. È il così detto *benefits principle*<sup>18</sup> Si diffonde il metodo delle *model conventions* (già accennato) che forniscono la base di fondo per la definizione dei successivi trattati bilaterali. A partire dal 1928 la Lega delle Nazioni ha istituito un comitato permanente di Stati volto alla revisione periodica della Convenzione per aumentarne la coerenza nel corso del tempo. Nel secondo dopoguerra il processo si è consolidato con la elaborazione delle convenzioni da parte dell'OECD la prima delle quali, risalente al 1963, ha *codificato* il compromesso tra tassazione *source* e *residence* che abbiamo già ricordato<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Sull'evoluzione dell'applicazione del principio in varie fasi cfr. Avi-Yonah R.S., 2005, "All of a Piece Throughout the Four Ages of U.S. International Taxation", [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=742525](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=742525)

<sup>19</sup> Genschel P., Rixen T., 2012, "The International Tax Regime: Historical Evolution and Political Change",

Quello che emerge da questa serie di passi può essere definito come sistema di tassazione internazionale solo in senso lato e improprio: si tratta infatti dell'insieme di 2500 trattati bilaterali differenti. Essendo tutti basati su *model convention* di Lega delle Nazioni e OECD pur non essendo coordinati tra loro espressamente riflettono criteri simili così da poter dire in un certo senso che configurano un vero sistema<sup>20</sup>. D'altro canto, rimane pur sempre il fatto che non essendo volto univocamente alla realizzazione dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali, non giunge a essere un vero e compiuto sistema di tassazione sovranazionale<sup>21</sup>.

L'idea di un vero sistema unico di tassazione a livello internazionale, per diversi motivi, è rimasto quindi soltanto allo stadio delle intenzioni di principio<sup>22</sup>. L'armonizzazione completa implica la rinuncia totale alla sovranità nazionale in materia fiscale, e trova i principali ostacoli nelle diverse concezioni sui criteri distributivi che informano i sistemi di tassazione diretta, problema meno rilevante nel caso della tassazione indiretta. L'ispirazione di fondo, quella della liberalizzazione e integrazione dei mercati, è in ogni caso rimasta come principio cardine per modellare il sistema delle relazioni internazionali con ricadute evidenti anche sulla tassazione<sup>23</sup>. È quindi un sistema per certi versi schizofrenico, che si regge su un equilibrio instabile.

Mentre una situazione di doppia tassazione determina un carico eccessivo sul capitale investito all'estero discriminandolo tra l'altro rispetto all'investimento interno, l'eliminazione della doppia tassazione, al contrario, innesca un processo che induce a un livello subottimale di tassazione. Dalla doppia tassazione si può giungere, all'estremo opposto, a una situazione di doppia

<sup>20</sup> Avi-Yonah R.S., 2007, "Double Tax Treaties: an Introduction", [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1048441](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1048441); Christians A., Dean S.A., Ring D., Rosenzweig A.H., 2008, "Taxation as a Global Socio-Legal Phenomenon", *ILSA Journal of International and Comparative Law*, vol. 14, pp. 3030- 315.

<sup>21</sup> Rixen T., 2008, "The Double Tax Avoidance Regime as Institutional Foundation of Tax Competition", paper prepared for the workshop "Tax Justice Transparency and Accountability", the Association for Accounting and Business Affairs and Tax Justice Network.

<sup>22</sup> Brauner Y., 2003, "An International Tax Regime in Crystallization", *Tax Law Review*, vol. 56., ppgg. 259-328.

<sup>23</sup> Avi-Yonah R.S., 2010, "Tax Convergence and Globalization", University of Michigan Law School, *Law and Economics Working Paper Series*, 18. [http://repository.law.umich.edu/law\\_econ\\_current](http://repository.law.umich.edu/law_econ_current)

non-tassazione<sup>24</sup>.

Inoltre, se la doppia tassazione incide sulla concorrenza tra impieghi di capitale comprimendola, la sua eliminazione sposta l'assetto verso la concorrenza tra sistemi impositivi, quindi tra i diversi Stati che modulano i sistemi di tassazione in modo tale da sottrarre base imponibile agli altri Stati. Si innesca un processo del tipo *beggar thy neighbour* che nel complesso ha effetti di inefficienza. Mentre, come visto, la costruzione della tassazione internazionale ha una lunga storia, la svolta che alimenta la concorrenza fiscale è relativamente recente ed è potenziata da provvedimenti drastici come ad esempio la qualifica della libera circolazione dei capitali come libertà fondamentale dell'Unione Europea sancita nel Trattato di Maastricht del 1992 entrato in vigore l'anno successivo e la realizzazione della rete digitale che ha velocizzato in maniera esponenziale i movimenti dei capitali.

Il processo di concorrenza fiscale che si innesca come effetto della eliminazione della doppia tassazione comporta due effetti sui bilanci pubblici.

Innanzitutto determina una generalizzata sotto tassazione, quindi un gettito subottimale ricavato dalle basi imponibili più mobili. Secondo una impostazione teorica ideologicamente orientata si tratta di un effetto positivo in quanto disciplinerebbe la tendenza dei governi democratici a sovradimensionare la spesa pubblica in seguito agli incentivi innescati dal ciclo economico elettorale.

In secondo luogo riorienta le scelte statali relative alle dimensioni e composizione del bilancio pubblico. Il volume di spesa storicamente sostenuto non può più essere finanziato alla stessa maniera per gli Stati che in seguito alla concorrenza fiscale vedono sottrarsi base imponibile.

Questi Stati che hanno a questo punto di fronte tre possibili scenari.

- a) Ridurre la spesa complessiva. Questo è l'effetto auspicato dai sostenitori della concorrenza fiscale che la considerano come strumento di controllo dei politici.
- b) Aumentare la quota di spesa pubblica finanziata con altri mezzi rispetto

---

<sup>24</sup> Avi-Yonah R.S., 2012, "Double or Nothing: A Tax Treaty for the 21<sup>st</sup> Century", University of Michigan Law School, *Law and Economics Working Paper Series, Paper no. 12-009*, November. E-PFRP N. 45

a quella finanziata tramite imposte, in particolare facendo ricorso all'indebitamento.

- c) Rimodulare il sistema delle imposte spostando l'onere dalla tassazione di basi imponibili mobili a quelle immobili, o comunque meno mobili così da poter mantenere lo stesso livello di gettito e di conseguenza di spesa pubblica.

La scelta tra queste diverse strade, che spesso sono percorse in maniera complementare, non è però completamente libera perché ci possono essere dei condizionamenti e dei limiti derivanti da vincoli internazionali all'utilizzo dell'una piuttosto che di un'altra. Evidente a questo proposito il caso dei limiti all'indebitamento derivanti dal trattato di Maastricht e dai successivi patti di stabilità e crescita oltre che dal così detto *fiscal compact*.

Nell'ipotesi di scuola la concorrenza fiscale finirebbe per determinare una aliquota zero di tassazione del capitale, il che equivarrebbe alla impossibilità della tassazione del capitale stesso<sup>25</sup>. Questo scenario però non si è concretizzato. Si è certamente assistito nel corso del tempo a una riduzione delle aliquote sulle società che confermerebbe l'azione della concorrenza ma tale effetto in termini reali (aliquota effettiva) sarebbe attenuato dal tendenziale ampliamento della base imponibile che avrebbe accompagnato la riduzione delle aliquote<sup>26</sup>. È però certo che in linea generale l'evoluzione dei sistemi fiscali nel corso del tempo in corrispondenza della progressiva apertura dei mercati ha visto uno spostamento del carico fiscale che è passato almeno parzialmente dal capitale al lavoro, dal reddito al consumo. Il processo di globalizzazione ha avuto il via negli anni '80 del ventesimo secolo partendo dal mondo anglosassone per diffondersi in seguito al resto del mondo, ulteriormente esteso in seguito alla fine delle economie a pianificazione centralizzata e rafforzato dalla rivoluzione tecnologica degli anni '90. Già nella prima fase è stata evidente la tendenza al mutamento dell'asse portante della tassazione e ciò a livello internazionale, cioè in maniera trasversale.

<sup>25</sup> Sorensen P.B., 2006, "Can Capital Income Taxes Survive? And Should They?", CESifo working paper no. 1793.

<sup>26</sup> Plümper T., Troeger V. E., 2009, "Why is there no Race to the Bottom in Capital Taxation?", *International Studies Quarterly*, 53, 761-786.

Prevedibilmente, dagli inizi degli anni '80 alla metà degli anni '90 c'è stata una riduzione rilevante del gettito derivante dalla tassazione del reddito a fronte di un incremento sensibile di quello da tassazione dei consumi (e degli oneri sociali)<sup>27</sup>. Tutto questo ha comportato una contrazione del grado complessivo di progressività del sistema accentuando quella dell'imposta personale sul reddito in atto proprio nel periodo degli anni '80 e '90<sup>28</sup>.

Il cambiamento di rotta nella tassazione dal reddito al consumo è avvenuto anche attraverso due altri canali che hanno appunto riguardato la tassazione del reddito personale come tale piuttosto che il sistema fiscale nel suo complesso. In alcuni casi questo cambiamento si è concretizzato in una progressiva erosione della base imponibile della tassazione del reddito delle persone fisiche abbandonando la forma inizialmente modellata sullo schema *comprehensive income tax*. La tassazione dei redditi da capitale si è modellata su una serie di imposte sostitutive di natura reale, cresciute rapsodicamente senza un disegno organico e di conseguenza senza un coordinamento tra loro.

In altri casi, ci sono state delle riforme esplicitamente orientate a produrre tale effetto. Questo secondo percorso è quello della così detta *dual income tax* nordica, così chiamata in quanto adottata inizialmente da una serie di paesi scandinavi. Qui c'è un disegno specifico, nel quale viene esplicitata la differenza di trattamento dei redditi da capitale e lavoro, proporzionale nel primo caso e progressiva nel secondo. I redditi da capitale vengono tassati in modo uniforme, con una aliquota proporzionale che è la stessa sia per la componente di redditi personali da capitale sia per il reddito da capitale che matura in forma societaria: questa aliquota è quella più bassa che viene applicata al reddito da lavoro<sup>29</sup>.

Fintanto che l'obiettivo da perseguire in via prioritaria da parte dei singoli Stati è rimasto quello di incentivare la concorrenza eliminando tutte le barriere alla libera circolazione dei fattori produttivi e delle merci, allora gli effetti

<sup>27</sup> Owen J., Whitehouse E., 1996, "Tax reform for the 21<sup>st</sup> century",

<sup>28</sup> Gerber C., Klemm A., Liu L., Mylonas V., 2018, "Personal Income Tax Progressivity: Trends and Implications", IMF Working Paper WP/18/246.

<sup>29</sup> Sorensen P.B., 2010, "Dual Income Taxes: A Nordic Tax System", in Claus I., Gemmel N. Harding M., White D. (eds.), "Tax Reform in Open Economies", Edward Elgar.

collaterali negativi sui bilanci pubblici in termini di riduzione di gettito sono stati considerati come un effetto collaterale sostenibile. Una serie di eventi, in particolare la crisi economico finanziaria innescatasi a partire dal 2008, ha progressivamente cambiato lo scenario di fondo incidendo sull'atteggiamento di alcuni Stati nei confronti del fenomeno. Anche Stati che sono stati protagonisti della ventata di liberalizzazione hanno infatti iniziato a soffrire della mancanza di gettito sempre più ingente derivante dai meccanismi di concorrenza fiscale. Gli Stati Uniti sono il caso esemplare. Hanno attivato una serie di iniziative per verificare la rilevanza del fenomeno con riferimento alla tassazione di società multinazionali statunitensi. Una indagine conoscitiva del Senato americano ha messo in luce come la sola Apple avrebbe eluso (quindi non pagato legalmente) imposte per 44 miliardi di dollari nel periodo dal 2009 al 2012. Questa azione ha incentivato analoghe iniziative da parte della House of Commons britannica e la stessa unione europea ha agito in maniera decisa nei confronti di strumenti legali, come i *tax ruling*, che permettono lo *shifting* dei profitti verso le giurisdizioni con tassazione ridotta.

L'OECD comunque dal canto suo già alla fine degli anni '90 aveva iniziato ad affrontare la questione<sup>30</sup> così come la Commissione europea, sempre nella seconda metà degli anni '90. Mentre l'OECD adottava un focus più ristretto, limitato alle sole attività finanziarie e ad altri servizi mentre l'orizzonte nel quale si muove l'Unione europea è più ampio come vedremo.

Il rapporto dell'OECD aveva individuato come *target* gli effetti distorsivi sia sulle decisioni di investimento sia sulle basi imponibili nazionali della concorrenza fiscale ormai classificata come fenomeno globale. Venivano poi adottate delle raccomandazioni nei confronti degli Stati. L'elemento centrale rimane quello della liberalizzazione degli scambi considerata come la locomotiva della crescita economica, e innanzitutto la preoccupazione nei confronti della concorrenza fiscale riguarda essenzialmente gli effetti negativi sulla crescita delle distorsioni che essa determina sull'allocazione delle risorse. Le decisioni di investimento, detto altrimenti, devono essere guidate solo da

---

<sup>30</sup> OECD 1998, "*Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue*", [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/harmful-tax-competition\\_9789264162945-en](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/harmful-tax-competition_9789264162945-en)

motivazioni economiche e non da ragioni fiscali. L'OECD si rende peraltro conto come gli effetti negativi sui bilanci soprattutto riguardano anche la possibilità del mantenimento della struttura progressiva della tassazione e quindi, detto in termini generali, della possibilità di perseguire compiutamente obiettivi redistributivi a livello nazionale. La conclusione che viene tratta è quella della necessità di una soluzione internazionale, cioè collettiva, superando il bilateralismo a favore del multilateralismo.

L'approccio europeo pur simile non è però uguale a quello adottato in sede OECD. L'iniziativa della Commissione in tema di concorrenza fiscale dannosa era partita in seno alla direzione mercato interno, e ha quindi affrontato il problema come quello di un possibile ostacolo alla costruzione del mercato unico europeo. In questo contesto è stata elaborata la definizione di un Codice di condotta (non a caso nello stesso periodo del documento OECD, nel 1997) e il connesso impegno degli Stati membri di non introdurre misure considerate dannose e progressivamente eliminare quelle presenti nei rispettivi sistemi fiscali<sup>31</sup>. Si tratta di un impegno politico senza una corrispondente capacità di *enforcement* da parte delle autorità europee vista la competenza esclusiva garantita agli Stati membri dal trattato in materia di tassazione diretta<sup>32</sup>. Uno strumento con il quale si è inteso incidere in maniera più efficace è stato quello del controllo degli aiuti di stato concessi sotto forma di misure fiscali. La strada è stata lastricata da una serie di sentenze della Corte di Giustizia che ha elaborato un corpo dottrinale, sia con riferimento a possibili violazioni delle libertà fondamentali sia con riferimento per l'appunto al controllo degli aiuti di Stato<sup>33</sup>. In tale maniera è stata circoscritta non tanto l'autonomia degli Stati in

---

<sup>31</sup> per una ricostruzione della vicenda e la relativa documentazione:

<https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/preparatory-bodies/code-conduct-group/#>

<sup>32</sup> Secondo alcuni autori il Codice di Condotta era una forma embrionale di open method of coordination Radaelli C., 2003, "The Code of Conduct against Harmful Tax Competition: Open Method of Coordination in Disguise?", *Public Administration*, vol. 81, no. 3, pp 513-531. Sull open method of coordination più in generale e sul ruolo che svolge nella governance europea Radaelli C., 2003, "The Open Method of Coordination: a New Governance Architecture for the European Union?", Swedish Institute for European Policy Studies.

<sup>33</sup> sul primo aspetto ad esempio Graetz M.J., Warren Jr A.C. , 2006, "Income Tax Discrimination and the Political and Economic European Integration", *The Yale Law Journal*, 115, 1186-1255; sul secondo Shön W., 2015, "Tax Legislation and the Notion of Fiscal Aid: a Review of Five

materia di tassazione diretta sul piano giuridico (cosa che la Corte non avrebbe potuto fare vista la disposizione del trattato sulla competenza esclusiva statale) quanto piuttosto il modo in cui gli Stati membri hanno utilizzato tale autonomia, delimitandone di fatto l'orizzonte.

Non è casuale che la Commissione nell'attacco ai comportamenti elusivi delle imprese multinazionali concretizzatisi nell'utilizzo delle regole di *transfer pricing* per allocare i profitti nelle giurisdizioni più favorevoli, violando così la disciplina sul controllo degli aiuti di Stato, abbia utilizzato la documentazione elaborata nell'ambito della inchiesta statunitense precedentemente citata. Questo a testimonianza della convergenza trasversale nell'azione sul tema che si è sviluppata nel corso degli anni, pur con le divergenze e i conflitti inevitabili derivanti dalla diversità degli interessi in gioco.

Sembra pertanto che sia avvertita chiaramente la natura di azione collettiva del problema del superamento della concorrenza fiscale dannosa. L'azione collettiva, se lasciata alla spontanea scelta dei singoli, conduce a un esito subottimale sia sotto il profilo collettivo (somma dei payoffs) sia sotto quello individuale (payoff inferiore a quello che il singolo *giocatore* può ottenere). Si tratta del ben noto *dilemma del prigioniero*<sup>34</sup>. In questa versione, è una situazione nella quale è necessaria la cooperazione tra  $n$  soggetti per i quali c'è però una asimmetria nei payoff derivanti dalla concorrenza fiscale. Nel nostro caso gli Stati più piccoli hanno maggiori vantaggi da una politica di concorrenza fiscale aggressiva, a fronte degli Stati più grandi per i quali la contrazione del gettito derivante dalla riduzione della tassazione finalizzata ad attrarre capitali è più costosa di quanto avviene per gli Stati con bilanci ridotti. Gli stati più grandi sono di solito *capital exporting* per cui la riduzione della base imponibile derivante dall'investimento estero in un sistema che elimina la doppia tassazione sarebbe compensata dall'obiettivo di aumentare la presenza delle proprie imprese all'estero (un obiettivo politico che ha una ricaduta

---

years of European Jurisprudence", Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance, <http://www.mpg.de>

<sup>34</sup> OECD 1998, "Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue", pg. 34.

[https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/harmful-tax-competition\\_9789264162945-en](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/harmful-tax-competition_9789264162945-en)

economica generale).

L'uscita dal dilemma del prigioniero è tradizionalmente affidata alla coercizione dall'esterno. Robert Axelrod ha arricchito lo studio del fenomeno dimostrando le possibilità di cooperazione nel caso dei giochi ripetuti<sup>35</sup> ma sempre in un contesto di perfetta informazione e simmetria dei payoffs. Se la ripetizione del gioco favorisce l'uscita *spontanea* dal gioco, la molteplicità dei *giocatori* e l'asimmetria dei payoffs complica il quadro e rende ancora più complicata tale soluzione.

In generale infatti sembra che la possibilità di cooperazione nel caso di asimmetria sia ancora più ridotta rispetto ai casi di simmetria<sup>36</sup>.

La crisi economica ha cambiato la matrice dei payoffs rendendo più costoso utilizzare il meccanismo della concorrenza fiscale sia nel senso di attrarre capitali sia nel senso della loro esportazione, diminuendone la *rimuneratività*. Questo perché la crisi ha imposto una espansione del bilancio pubblico tramite grazie all'incremento della spesa sociale da sostenere per fronteggiarla, ciò anche per molti degli Stati che avevano fatto ricorso alla concorrenza fiscale stessa (quantomeno ne avevano sfruttato le opportunità).

Così ad esempio le regole introdotte per favorire la penetrazione delle multinazionali americane in altri mercati, si pensi ad esempio al così detto *check the box* combinata al *tax deferral*, si sono rivelate alla lunga controproducenti.

In altri termini, la crisi ha inciso sul fenomeno riducendo in qualche modo la differenza tra gli Stati con ampio *welfare* e Stati con *welfare* ridotto<sup>37</sup> rendendo meno lontane le possibili soluzioni cooperative del dilemma del prigioniero, pur con difficoltà e imperfezioni. L'OECD ha così approfondito il tema

---

<sup>35</sup> Axelrod R., 1984, *"The Evolution of Cooperation"*, New York:Basic Books.

<sup>36</sup> Beckenkamp M., Henning-Schmidt H., Maier-Rigaud F.P., 2007, "Cooperation in Symmetric and Asymmetric Prisoner's Dilemma Games", *Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods*, Bonn. Rixen T., 2010, "From double tax avoidance to Tax Competition: Explaining the Institutional Trajectory of International Tax Governance", *Review of International Political Economy*, pp. 1-31.

<sup>37</sup> Avi- Yonah R.S., "Globalization , Tax Competition and the Fiscal Crisis of the Welfare State: a Twentieth Anniversary Retrospective",

[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3367340](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3367340)

elaborando il progetto BEPS (*base erosion and profit shifting*)<sup>38</sup> le cui raccomandazioni sono poi state riprese nel 2016 dalla direttiva antielusione del Consiglio europeo del 2016<sup>39</sup> facente parte di un più ampio pacchetto di misure antielusive<sup>40</sup>.

## 5. Concorrenza fiscale, sovranità e democrazia: quali conclusioni?

Torniamo adesso al problema iniziale. In che modo tutto questo incide sulla sovranità e sulla democrazia? Come dovrebbe essere chiaro a questo punto, i canali attraverso i quali la compressione della sovranità si comprime sono diversi (formali e informali, diretti e indiretti) e si intersecano di continuo incidendo a loro volta sulla stessa democrazia. Il tema principale è quello dello scollamento tra quella che si può chiamare sovranità economica e la sovranità giuridica.

Il divorzio tra le due dimensioni non è però soltanto un effetto non voluto del processo di liberalizzazione dei mercati, al quale si tenta in un momento successivo di porre rimedio, come può sembrare a prima vista. Appare piuttosto un esito intenzionalmente provocato proprio al fine di comprimere la sovranità degli Stati nazionali per giungere a un ordinamento sovranazionale di tipo *amministrativo* affidato a esperti nel governo dell'economia globale. Dal momento che un risultato di questo tipo non può essere raggiunto con un accordo esplicito di natura politica, allora si innescano dei processi che tendono

<sup>38</sup> Le linee fondamentali del progetto <https://www.oecd.org/tax/oecd-presents-outputs-of-oecd-g20-beps-project-for-discussion-at-g20-finance-ministers-meeting.htm> del 2015 a loro volta basate sull'Action Plan del 2013 <https://www.oecd.org/tax/action-plan-on-base-erosion-and-profit-shifting-9789264202719-en.htm>; per una critica del progetto cfr. Avi-Yonah R.S., Xu H., 2017, "Evaluating BEPS", [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2716125](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2716125)

<sup>39</sup> Direttiva (UE) 2016/1164 del Consiglio del 12 luglio 2016 recante norme contro le pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno" (c.d. ATAD 1)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L1164&from=EN> modificata dalla successiva "Direttiva (UE) 2017/962 del Consiglio del 29 maggio 2017 recante modifica della direttiva (UE) 2016/1164 relativamente ai disallineamenti da ibridi con i paesi terzi" (c.d. ATAD 2).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017L0952&from=IT>

<sup>40</sup> Anti Avoidance Package

[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en)

a raggiungere per via indiretta lo stesso obiettivo, quanto meno a giungervi vicino.

In quest'ottica il potere di tassare, elemento centrale della sovranità, deve essere reso neutrale nei confronti dell'allocazione delle risorse, e questo risultato non può realizzarsi se il potere di tassare rimane decentrato, incardinato territorialmente; se quindi non si ottiene tale risultato in seguito a una armonizzazione delle legislazioni, che è politicamente impraticabile per via delle opposizioni politiche, allora questo risultato viene perseguito limitando l'esercizio del potere di tassare.

Il fatto per cui siano sempre più spesso delle autorità amministrative a condurre un processo di questo genere dovrebbe essere garanzia della sua neutralità, dell'assenza di condizionamenti politici, ma al tempo stesso rende sempre più difficile attivare meccanismi di *accountability*.

Perché tutto questo comporterebbe effetti negativi sulla stessa democrazia? In fondo alla base di tutta la piramide ci sono sempre le votazioni originarie dei cittadini, per cui non sembra appropriato parlare di deficit democratico. Per inquadrare il problema è piuttosto opportuno volgere l'attenzione alla combinazione tra due dimensioni strettamente connesse, quella della legalità e quella della legittimità<sup>41</sup>. La democrazia rappresentativa si articola sul processo di delega che è reso necessario per ridurre i costi negoziali che sarebbero proibitivi per la realizzazione della democrazia diretta in società complesse. La rappresentatività non è però, come già accennato in precedenza, l'unica dimensione della democrazia; potremmo dire che è un aspetto tecnico, non sostanziale della democrazia stessa. Necessario ma non sufficiente. Quando assorbe l'intero processo democratico allora finisce per snaturarlo. Per potersi reggere il sistema non può infatti basarsi soltanto su un insieme di regole legalmente adottate, cioè rispondenti a procedure pre codificate; deve affondare queste regole in un contesto più ampio, quello dei valori di fondo della società, dell'*idem sentire de re publica* che lega non solo governanti e governati ma anche i cittadini tra di loro. E questo comune sentire lega a sua volta la

---

<sup>41</sup> De Benoist A., 2019, "*Critica del liberalismo. La società non è un mercato*", Bologna: Arianna Editrice, capitolo 6.

legittimità della sovranità con la democrazia. Come è stato notato<sup>42</sup>, nel concetto moderno di democrazia convivono due aspetti differenti della sovranità, quello della sovranità nazionale che si incarna nella rappresentanza politica, e quello della sovranità popolare che consiste in un legame diretto tra popolo e potere politico. I due aspetti sono diversi ma finché sono correlati l'uno l'altro allora legalità e legittimità rimangono unite. Quando entrano in conflitto, un conflitto latente per l'esistenza stessa del rapporto di delega e dall'assenza del vincolo di mandato tipico della democrazia rappresentativa, allora il sistema entra in crisi. Questa crisi peraltro matura nel corso del tempo dapprima sottotraccia per manifestarsi quando lo scollamento non è più episodico e marginale ma diventa una costante. La percezione del deficit di democraticità delle istituzioni sovranazionali si regge su questa contrapposizione e ne viene alimentato.

Come si riflette questo scenario nell'ambito della tassazione? La globalizzazione abbiamo visto che incide in prima battuta sulla tassazione indiretta perché come testimonia l'esperienza europea è questa che costituisce innanzitutto una barriera alla libera circolazione delle merci, il primo e più evidente ostacolo alla integrazione dei mercati. Elimina però soltanto la possibilità per gli Stati di porre dazi o imposte o altre modalità di intervento con effetto equivalente a quello dei dazi ma non di tassare il consumo all'interno. Abbiamo visto però come incide comunque anche sulla tassazione diretta, in particolar modo sulla tassazione del capitale, comprimendo i poteri dello Stato su una componente centrale della tassazione del reddito nel suo complesso.

La scelta della composizione interna del sistema fiscale di uno Stato si modifica spostando l'accento dalle basi imponibili più mobili a quelle meno mobili e dal capitale al lavoro il che si riverbera sul modo in cui possono essere colte appieno le manifestazioni della capacità contributiva, il che è centrale per avere un sistema fiscale che soddisfi il requisito della giustizia della tassazione. Il sistema che ne scaturisce, al di là delle possibili incongruenze interne, finisce

---

<sup>42</sup> Fisichella D., 2020, *"Figure e percorsi della politica"*, Roma: Pagine s.r.l., pgg.67-68.  
E-PFRP N. 45

inevitabilmente per avere connotati che tengono conto più degli effetti di efficienza che quelli di equità. Più precisamente, il prevalere della tendenza alla apertura e integrazione dei mercati nell'agenda politica si riflette anche sulla struttura del sistema tributario accentuandone la funzione allocativa rispetto a quella distributiva.

Se la globalizzazione ha questi effetti, e quanto più essi si realizzano in profondità, tanto più si afferma il modello degli Stati che hanno una propensione culturale a favore di una presenza meno rilevante dello Stato in economia e soprattutto hanno quanto meno diffidenza nei confronti di sistemi di stato sociale molto ampi. Questo modello viene a sovrainporsi a società che hanno una tradizione differente, che si ispirano a valori diversi, più favorevoli a un ampio intervento pubblico e in particolare a una spesa sociale rilevante. È in questi ultimi contesti che la resistenza al movimento della globalizzazione si manifesta in maniera più decisiva. La contrapposizione tra società (o gruppi sociali) favorevoli e contrari alla globalizzazione, ovviamente semplice e per certi versi semplicistica, riflette conseguentemente diversi atteggiamenti culturali, differenti *idem sentire* a livello sociale.

Così, di riflesso, nelle società più propense a tutelare i valori dell'individualismo non c'è frattura evidente e generalizzata tra cittadini e governanti nell'approccio alla globalizzazione; negli altri invece tale frattura si determina (e si riflette in una contrapposizione di fatto tra popoli diversi). Tale frattura diventa ancora più marcata nei confronti delle autorità sovranazionali che *derivano* da quelle nazionali. È evidente che una sfiducia nei confronti di queste ultime a maggior ragione si riflette sul livello superiore di governo. Il così detto deficit democratico delle regole approvate a livello sovranazionale viene avvertito di conseguenza con maggior forza.

Siccome è nel campo della coesione sociale che si concretizza la base valoriale di fondo di una certa comunità è quando si va ad incidere su questo aspetto che la legalità rischia di perdere per strada la legittimità. L'approccio fondato sull'idea che si parta dall'unificazione economica per giungere come esito quasi ineluttabile a quella politica non tiene conto di questo aspetto cruciale.

Lungi dal rappresentare il propellente di una ulteriore unificazione, quello dei valori di base della comunità finisce allora per manifestarsi come lo scoglio principale sul quale l'unificazione va a scontrarsi. Tutta questa analisi non trascura il fatto che processi di questo genere hanno anche come nemico la presenza di interessi consolidati e corporativi, come si sente più volte ripetere, ma questi hanno rappresentato sempre un possibile rallentamento e contrasto dei processi di cambiamento, senza peraltro bloccarli. Nel caso della globalizzazione sembra che agisca il fenomeno opposto, quello cioè per cui sono interessi particolari a guidare il processo e i legami sociali tradizionali a costituire il maggior elemento di contrasto<sup>43</sup>.

Per ritornare alla tassazione, da quanto appena detto dovrebbe spiegarsi facilmente come la maggior resistenza a processi di armonizzazione fiscale si manifesta nel campo delle imposte dirette soprattutto quelle sul reddito delle persone fisiche. Questo avviene perché è quello il comparto della tassazione nel quale l'aspetto distributivo è maggiormente rilevante e dove la progressività diventa non solo trainante ma anche maggiormente percepibile da parte dei cittadini. Ma questo è un aspetto, per quanto importante e rilevante, di un fenomeno più vasto.

La questione finisce come già sottolineato per coinvolgere l'intera architettura della tassazione e di riflesso, in un orizzonte più ampio, le stesse fondamenta dell'impianto della fiscalità nelle giustificazioni che la animano e che le forniscono legittimità. Solo così è possibile ricostruire l'intero fenomeno e tentarne una spiegazione soddisfacente. È l'annosa questione della giustizia della tassazione che ancora una volta non può essere slegata dal binomio sovranità-democrazia. Sovranità senza democrazia conduce all'arbitrio del potere (non necessariamente del potere politico dal momento che il *potere ultimo* può essere anche di natura economica) ma viceversa democrazia senza sovranità svuota la prima dalla capacità di realizzare nel concreto i valori fondanti una società, che rimangono confinati al livello di enunciati di

---

<sup>43</sup> Per una analisi del fenomeno del contrasto tra élite globalizzate e comunità territorialmente legate, cfr. Lasch C., 2009 [1995], *“La ribellione delle élite. Il tradimento della democrazia”*, Milano: Feltrinelli.

principio. La giusta tassazione è parte di questo sistema, quella che riguarda appunto il reperimento delle risorse necessarie a far funzionare lo Stato, inevitabilmente connessa con le decisioni riguardanti la spesa pubblica. Il tema della giustizia sociale che emerge è stato impostato in modo chiaro da Ezio Vanoni, ad esempio, con riferimento alla dottrina sociale della Chiesa alla quale egli attinge esplicitamente. Nel suo lavoro “*La finanza e la giustizia sociale*”<sup>44</sup>, ad esempio, egli mette in luce come l’obiettivo della giustizia sociale trascende il semplice aspetto della giustizia distributiva per riguardare la fisionomia della società nel suo complesso. Vanoni fa riferimento tra gli altri obiettivi della giustizia sociale a quello di “*eliminare le posizioni di strapotere economico*”. La tassazione deve contribuire a realizzare gli obiettivi della giustizia sociale che non riguardano quindi solo l’aspetto della distribuzione di un onere fiscale determinato in altra sede, ma anche il modo in cui l’intero sistema fiscale viene modellato, alla luce dello stesso collegamento tra il menu delle imposte e la struttura della spesa che va a finanziare.

Ora, l’indebolimento della sovranità che è conseguente di diritto e di fatto alla globalizzazione ha un riflesso esterno, l’emergere del potere economico globale a fronte di stati sovrani frammentati nel governarlo, e un riflesso interno, ed è questa seconda dimensione a incidere in maniera visibile sulla relazione sovranità-democrazia. La riduzione degli spazi di sovranità comprimendo le possibilità che ha lo Stato di modellare la tassazione stessa per realizzare le finalità proprie della giustizia sociale finisce per comprimere la forza del processo democratico. Questo processo di *de-democraticizzazione* non si realizza pertanto solo, né principalmente, attraverso il minor coinvolgimento popolare nel processo decisionale che è spostato verso centri di potere burocratici e non di natura parlamentare (indebolimento della rappresentatività) che peraltro si verifica, ma anche, e potremmo dire soprattutto, per i limiti che erige alla realizzazione dei valori di coesione di base prevalenti nelle diverse società che sono fondanti dei diversi Stati sui quali si articola il sistema internazionale. Svincolare il potere economico dalla

---

<sup>44</sup> Ripubblicato in Magliulo A., 1991, “*Ezio Vanoni. La giustizia sociale nell’economia di mercato*”, Roma: Edizioni Studium.

base territoriale e quindi dalla sovranità in senso giuridico in capo allo Stato nazionale incide sulla dimensione della giustizia sociale indicata da Vanoni, quella di “*eliminare le posizioni di strapotere economico*”. E che l’economico abbia in questo modo raggiunto la posizione di preminenza è testimoniato da un elemento ulteriore, quello inizialmente citato della amministrativizzazione del diritto. Come già messo in luce da Carl Schmitt, “*che poi uno Stato economico non possa fungere da Stato legislativo parlamentare e debba trasformarsi in Stato amministrativo è oggi generalmente riconosciuto*”<sup>45</sup>. Sembra pertanto che il movimento di spostamento della produzione normativa dai parlamenti ad autorità amministrative indipendenti non sia casuale ma risponda a una logica interna del sistema che scaturisce dalla globalizzazione.

<http://www.dsge.uniroma1.it/pubblicazioni>

Contact: [valeria.debonis@uniroma1.it](mailto:valeria.debonis@uniroma1.it)

---

<sup>45</sup> Schmitt C., 1972, “Legalità e legittimità” in “*Le categorie del politico. Saggi di teoria politica*” (a cura di G. Miglio), Bologna: Il Mulino, pg.215.