

Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 4/2025

**L'altrove fiscale dei ricchi.
Debolezza europea, arroganza americana**

Franco Osculati

Dicembre 2025

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Michela Magliacani.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

Nota 4/2025, dicembre 2025.

Autore: Franco Osculati.

L'altrove fiscale dei ricchi. Debolezza europea, arroganza americana.

L'altrove fiscale dei ricchi.

Debolezza europea, arroganza americana

di Franco Osculati¹

A chi pagare le tasse? Si può scegliere tra esattori, Stati o autorità fiscali sub statali? Si direbbe di no, anche perché più che di “tasse” si dovrebbe parlare di “imposte”, cioè di prelievi coattivi ovvero di atti di imperio. Per la maggior parte degli operatori è ciò che avviene. I comuni mortali sono legati ad un territorio, retto da un governo, più o meno democratico, che esercita la sua sovranità anche applicando tributi.

Eppure c'è chi può scegliere – a volte del tutto liberamente, a volte rispettando qualche condizione – guidato dall'obiettivo di pagare il meno possibile. Di rimando, le giurisdizioni fiscali ne tengono conto dando vita a ciò che in letteratura (assai ampia) e in pratica si denota come “concorrenza fiscale”.

1. Non è un tutt'uno. Esiste una versione debole, anzi buona e utile almeno in via di principio. C'è però la concorrenza dannosa, anzi selvaggia e distruttiva.

La concorrenza buona è quella del federalismo fiscale (interno o nazionale) che, sebbene in misura molto limitata, possiamo vedere in atto anche in Italia attraverso l'applicazione di imposte come l'Irap, l'Imu e le addizionali regionali e comunali all'Irpef. Regioni e Comuni, entro certi limiti, possono fissare aliquote diverse, dando modo ai cittadini di confrontare quanto pagano con quanto ricevono in termini di servizi. Se è una gara, è una contesa nella quale vinceranno le amministrazioni che sanno offrire molto in cambio di un prelievo modesto o comunque inferiore a quello imposto altrove a parità di condizioni. Se è una gara, essa avviene a parità di condizioni dati i limiti non molto ampi di fissazione delle aliquote e le regole comuni di determinazione delle basi imponibili. Soprattutto, c'è una connessione

¹ Già Professore Ordinario di Scienza delle Finanze presso l'Università degli Studi di Pavia e membro del Comitato Scientifico della Fondazione Romagnosi.

inevitabile tra prelievo tributario e spesa pubblica. Gli effetti positivi di questo tipo di concorrenza sarebbero più ampi se l'Imu fosse estesa anche alla prima casa (fatti salvi i valori immobiliari e reddituali più bassi) e se il campo di applicazione delle addizionali non fosse sostanzialmente circoscritto ai redditi da lavoro dipendente e da pensione, dato che la *flat tax* all'italiana non le prevede.

2. La concorrenza fiscale cattiva è quella della fiscalità internazionale; tanto per intendersi, quella dei paradisi fiscali, e pratiche connesse o equivalenti. Qui valgono poche regole o addirittura nessuna perché può valere l'aliquota zero. Qui si separano la produzione dell'imponibile (il reddito) dal carico fiscale e il gettito dalla spesa pubblica. Semplificando e restando nel campo dell'economia reale o industriale: si produce e si vende in Italia ma le tasse vengono pagate in Lussemburgo, Paese piccolo e ricco che può applicare aliquote irrisorie non avendo grandi fabbisogni di spesa pubblica e che può realizzare entrate ingenti proprio attraverso le aliquote di favore, in sé in grado di attrarre moltitudini di contribuenti "cartacei", ovvero contribuenti non in quanto residenti e operanti in Lussemburgo ma così definiti da pratiche amministrative, neppure molto sofisticate, operate da agenzie di consulenza fiscale internazionale.

La gara a ridurre le aliquote e a restringere le definizioni di base imponibile viene giustificata con l'intenzione di attrarre fonti di reddito, cioè stabilimenti, laboratori, uffici. A dispetto della mole ingente di indagini dedicate al tema, è difficile dire quanto l'elemento fiscale influisca sulla localizzazione dell'attività produttiva; in svariati contesti, nell'ambito dell'economia "reale" o industriale tradizionale, contano maggiormente il costo del lavoro, la qualità dei lavoratori, la dotazione infrastrutturale, i costi di trasporto. Nel caso delle imprese *high tech* è persino difficile individuare, quale che sia il regime fiscale di competenza, un ancoraggio territoriale delle attività e della produzione di reddito, reddito che comunque si realizza e in proporzioni gigantesche.

Anche ammettendo che aliquote basse o nulle siano efficaci nell'attrarre attività economiche, esistono regimi fiscali di favore che si disinteressano completamente di dove la materia tassabile viene prodotta. E', per esempio, quanto viene disposto nel nostro Testo unico delle imposte sui redditi (art. 24 bis) con riferimento alle persone fisiche che trasferiscono la residenza fiscale in Italia. A questi soggetti si applica un'imposta sostitutiva forfetaria di

200.000 euro (probabilmente elevati a 300.000 dalla legge di stabilità in discussione al Parlamento) su tutti i redditi prodotti all'estero.

3. La concorrenza fiscale internazionale è parte della fiscalità internazionale – a sua volta conseguenza necessaria della globalizzazione – fenomeno non nuovo, preso in esame nei suoi risvolti fiscali già dalla Società delle nazioni ai suoi primi passi negli anni '20 del secolo scorso, mediante una commissione comprendente anche Luigi Einaudi. La concorrenza, sebbene ineliminabile, ha due ordini di effetti, l'uno di carattere economico, di cui diremo dopo, l'altro connesso con il senso dello Stato o, più specificamente, con la cittadinanza e, se vogliamo, in ultima analisi con la democrazia.

La concorrenza, soprattutto come si è sviluppata dalla fine degli anni '80, determina uno iato tra carico fiscale, produzione dell'imponibile e fabbisogno di servizi pubblici. Ne consegue che gli Stati – o certe giurisdizioni collegate con uno Stato come per esempio le Isole Vergini Britanniche – i contribuenti non se li trovano, se li vanno a cercare. Se gli Stati si vedono sottratti non i residenti – o gli utenti dei propri servizi – ma i contribuenti, viene meno un pezzo di sovranità e, capovolgendo l'ottica, si cancella un tratto del coinvolgimento nella cittadinanza di dove si vive e opera. Il legame tra cittadinanza e tassazione, che da secoli (*"no taxation without representation"*) imparentiamo con il significato dello Stato e con la democrazia, nel fisco globalizzato, si affievolisce. Le imposte discendono dalla sovranità e sono il prezzo dei servizi pubblici. Se, attraverso l'elusione e l'evasione internazionale, questo prezzo scende a zero, nei requisiti della cittadinanza rimane comunque il potere di farsi sentire e di recriminare (*voice*) per maggiore spesa pubblica e più ampi servizi: si assenta invece l'incomodo da pagare. La concorrenza fiscale internazionale viene esaltata come un freno alla spesa pubblica, ma nei fatti può funzionare nell'altra direzione. Visto che non si paga, perché non chiedere di più? Comunque, quando una celebrità italiana dello spettacolo o dello sport, con residenza fiscale a Monaco, viene in Italia e constata che le strade (per esempio in Oltrepò) sono piene di buche si lamenta con la famiglia Grimaldi?

Cittadinanza non è – non dovrebbe essere – soltanto una registrazione burocratica. Essa si nutre di uno sfondo comune di interessi e di prospettive. In misura attenuata ma non inesistente ciò dovrebbe valere anche all'interno dell'Unione europea dove, però, nonostante le buone intenzioni dei padri fondatori, la condivisione del senso di un destino comune latita o forse si riduce (anche a causa di un allargamento non ben meditato). Negli ultimi 30

anni la promozione dello spirito comunitario è stata affidata al solo programma Erasmus. Sarebbe stato e sarebbe utile lavorare anche sul complesso di regole, adempimenti e istituti che costituiscono sistemi assai pervasivi quali sono quelli fiscali. In altri termini, da tempo si attendono invano progressi sul fronte dell'armonizzazione delle imposte dirette e da molto sembra ben poco aderente allo spirito comunitario l'esistenza di normative di forte tolleranza fiscale – sui redditi maggiormente mobili, cioè da capitale – operanti nei Paesi membri Cipro, Irlanda, Lussemburgo, Malta e Olanda. Quanto poi a congegni di tassazione forfetaria per i redditi esteri come quello italiano sopra ricordato, è chiaro che ci troviamo di fronte a una sottrazione di gettito tra Paesi partner che viene tollerata in quanto in ciascuno sembrano prevalere gli interessi dei ricchi o super ricchi.

4. L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo (*Organization for Economic Co-operation and Development, Oecd*) è un soggetto internazionale avviato nel 1961, che attualmente comprende 36 Stati, tutti democrazie ad economia di mercato. E', per così dire, un tempio dell'Occidente e un presidio del capitalismo. Negli ultimi 30 anni l'*Oecd* ha svolto indagini e studi sulla fiscalità internazionale, convocando decine di conferenze e pubblicando centinaia di rapporti e raccomandazioni sul tema della concorrenza fiscale internazionale. Forte di migliaia e migliaia di pagine di approfondimenti, l'*Oecd* ha promosso un processo contro la concorrenza perniciosa (noto da ultimo come *Inclusive Framework* o anche *Global Tax Deal*) al quale hanno formalmente aderito circa 140 Paesi, compresi gli Stati Uniti e l'Italia.

L'*Oecd* ha specificato e via via ribadito che la sua azione aveva, e ha, lo scopo di salvaguardare e promuovere il sistema di scambi, aperto e multilaterale, riducendo gli effetti distorsivi della tassazione sulla localizzazione del capitale mobile e dei servizi, in modo da realizzare una sana concorrenza basata non sulle convenienze (maneggi) fiscali, ma sulle caratteristiche reali delle economie in un quadro di parità di condizioni (*level playing field*).

Semplificando, l'azione dell'*Oecd* si è sviluppata in tre tappe. Ancora negli anni '90 furono precisati i criteri in base ai quali una giurisdizione fiscale (Stato o territori collegati a uno Stato come per esempio le isole della Manica di proprietà della Corona inglese) può essere paradiso fiscale. Tra queste, in particolare, l'esistenza di agevolazioni riservate a non residenti, o per transazioni con non residenti, o di agevolazioni accordate in assenza di qualsiasi attività economica effettiva. In sostanza si prende di mira la mobilità

fittizia dei capitali, specialmente dei profitti (*profit shifting*). Conseguentemente, venne stilato un elenco di paradisi fiscali, ospitati quasi tutti in località esotiche e senza menzione di alcun Paese membro dell'Unione europea. I paradisi allora individuati sono all'incirca ancora in azione, forse con l'unica eccezione di Vanuatu che, essendo un complesso di isolette nel Pacifico, sta per essere sommerso causa surriscaldamento globale.

Il secondo atto matura nel 2015, quando l'Oecd completa un ampio lavoro teso a promuovere la coerenza tra le normative nazionali in modo da evitare l'erosione delle basi imponibili e la mobilità di comodo dei profitti (*Base erosion and profit shifting, Beps*).

La terza tappa si compie più di recente (2023) con la proposta, raccolta formalmente da quasi tutti i Paesi del mondo, del "Primo" e del "Secondo Pilastro" (*Pillar 1* e *Pillar 2*) dedicati, rispettivamente, a ricollocare geograficamente la tassazione a carico di un gruppo di circa 120 multinazionali (con fatturato sopra i 20 miliardi di euro annui e profitti superiori al 10% dei ricavi) e a garantire una tassazione minima dei profitti del 15%. Non c'è chi non veda che si tratta di un'aliquota assai modesta che però verrebbe inserita in un meccanismo di garanzia minima per cui, se una multinazionale avesse una consociata a tassazione inferiore in un determinato Paese, il Paese ospitante la capogruppo della medesima multinazionale dovrebbero accrescere la propria imposizione fino a imporre, a livello di multinazionale, tale aliquota.

In qualche misura le finalità del Primo Pilastro sono state anticipate, già nel 2020, da alcuni Paesi, tra cui l'Italia, che hanno istituito un'imposta sui servizi digitali. Essa offre al nostro erario un gettito di qualche centinaio di milioni, derivato soprattutto dai ricavi da pubblicità di piattaforme come Google e Facebook. Questo tributo nazionale verrebbe riqualficato in seguito ad accordo internazionale in sede Oecd.

Il Secondo Pilastro è entrato in una Direttiva europea del 2022 e, conseguentemente, nella normativa italiana a partire dal 2024 (con effetti ancora di valutare).

Secondo le stime Oecd il Primo Pilastro dovrebbe determinare una ricollocazione di gettiti attorno ai 125 miliardi di dollari, coinvolgendo circa 100 multinazionali. Il Secondo Pilastro dovrebbe offrire un incremento di gettito attorno ai 150 miliardi di dollari. Varie stime che nel corso degli anni sono state effettuate sui mancati gettiti dovuti ai paradisi fiscali o alle pratiche internazionali di elusione fiscale hanno sempre indicato importi analoghi o, più di frequente, superiori attorno alle centinaia di miliardi di dollari.

Ogni anno nello scacchiere mondiale molte risorse pervengono ad autorità fiscali che dal punto di vista di un corretto funzionamento del mercato non avrebbero alcuna ragione per incamerarle. Ciò peggiora l'equità del prelievo, dato che i vantaggi della concorrenza sregolata sono circoscritti a determinate classi di reddito e di patrimonio, non certo le più popolari. La concorrenza, non solo quella dei riconosciuti paradisi fiscali, ha un altro effetto distributivo perverso, indiretto ma importante e sistemico.

Alcuni Paesi, del Nord Europa e dell'Est, 15-20 anni fa hanno teorizzato e messo in campo il cosiddetto "sistema duale" di tassazione che prevede di confinare la progressività dell'imposizione ai redditi da lavoro e di riservare ai redditi da capitale un prelievo proporzionale a bassa aliquota. Anche l'Italia si è via via adeguata a questo modello (rispetto al quale però la *flat tax* è un corpo estraneo) che troverebbe giustificazione nell'alta mobilità dei redditi da capitale aizzata dalla concorrenza tra giurisdizioni fiscali. Questa impostazione ha limiti equitativi evidenti e sempre meno giustificazione, dato che i sistemi informatici moderni potrebbero tracciare ogni movimento (in un contesto di cooperazione almeno europea).

5. Donald Trump assume il suo secondo mandato di Presidente degli Stati Uniti il 20 gennaio 2025. Lo stesso giorno la Casa Bianca pubblica un "memorandum" di ripulsa ad ogni aspetto del *Global tax deal* già accettato dalla precedente amministrazione, rappresentando le varie iniziative dell'Oecd sopra sommariamente ricordate come discriminatorie nei confronti degli interessi americani e frutto di una volontà di rivalsa.

Il 27 luglio 2025, in un campo da golf scozzese, la Presidente della Commissione Ue Ursula von der Leyen, in un incontro con il Presidente americano, accetta l'imposizione di tariffe al 15% sulla quasi totalità dell'export verso gli Stati Uniti e, per soprammercato, accetta l'impegno a far acquistare da soggetti europei (quali?) prodotti energetici americani per l'importo surreale di 750 miliardi. Nessuna tra le varie proposte di disciplinare la concorrenza fiscale internazionale viene più menzionata.

All'inizio dell'autunno, la Commissione rende nota la decisione di abbandonare il progetto di una comune *Tobin tax*, imposta sulle transazioni finanziarie, che avrebbe ridotto le motivazioni a favore del sistema duale di prelievo sui redditi e, unitamente al Primo e al Secondo Pilastro, avrebbe offerto un contributo modesto ma non inesistente a dare un senso alla cittadinanza europea.

Anche sotto il profilo della fiscalità la crisi dell'internazionalità (e delle istituzioni conseguenti, come l'Oecd) non potrebbe essere più manifesta. E' in crisi anche la sovra nazionalità, per quel tanto rappresentato dall'Ue. Anche il mercato, che dovrebbe reggersi sul criterio del competere ad armi pari, rimane sempre più una vaga aspirazione. Dominano la forza e l'arroganza, più che mai.